

Национальный университет
«Одесская юридическая академия»

Кафедра конституционного права

Научная библиотека

Научно-исследовательская часть

М. Ф. ОРЗИХ

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

*Юбилейное издание
к 90-летию со дня рождения*

Одесса
«Юридична література»
2015

УДК 342(477)+340(477)
ББК 67.400(4Укр)+67(4Укр)
О-657

Идея

проф. А. Р. Крусян и кафедра конституционного права НУ «ОЮА»

Составление

проф. А. Р. Крусян, доц. А. А. Езеров

Автор вступительной статьи

акад. С. В. Кивалов

Составление указателя

Л. А. Таран, Т. Ю. Иванийчук, Н. И. Зубченко, Э. Э. Кузьмин

Орзих М. Ф.

О-657 Избранные труды : юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / М. Ф. Орзих ; сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров ; вступ. ст. С. В. Кивалов. — Одесса : Юридична література, 2015. — 568 с. : ил.

ISBN 978—966—419—228—3

Консолидация научного наследия М. Ф. Орзиха в этом издании произведена с целью систематизации обоснованных автором положений, формирующих методологическую и теоретическую базу проводимых в Национальном университете «Одесская юридическая академия» научных исследований, которые финансируются Министерством образования и науки Украины за счет Государственного бюджета Украины.

Разносторонность научных интересов М. Ф. Орзиха отобразилась в веках его исследовательских работ, написанных в период с 1955 по 2015 г. (некоторые работы публикуются впервые).

Основная часть сборника избранных трудов состоит из семи разделов — семи сфер научных интересов ученого, в каждой из которых он стал классиком, оставаясь при этом активным исследователем, живым примером для грядущих поколений.

Подготовка библиографического указателя проводилась на основе фонда научной библиотеки Национального университета «Одесская юридическая академия» и библиотек города Одессы. Все выявленные публикации описаны в соответствии с существующими правилами и систематизированы в разделах в хронологическом и алфавитном порядке.

Подбор материалов для библиографического указателя проведен за период с 1946 по 2014 г. Издания, не просмотренные *de visu*, отмечены астерiskом. Справочный аппарат состоит из названий опубликованных трудов и указателя имен.

**УДК 342(477)+340(477)
ББК 67.400(4Укр)+67(4Укр)**

ISBN 978—966—419—228—3

© Орзих М. Ф., 2015
© Национальный университет «Одесская юридическая академия», 2015

*С глубоким почтением — Учителю,
Марку Филипповичу Орзиху
от коллектива кафедры
конституционного права НУ «ОЮА»
в честь 90-летнего Юбилея,
75-летия трудовой и 60-летия
научно-педагогической деятельности*

*26 октября 2015 года,
г. Одесса*



К 90-ЛЕТИЮ МАРКА ФИЛИППОВИЧА ОРЗИХА

Украинская юридическая наука всегда отражала творческий потенциал, самостоятельное видение проблематики права, его философии, теории и практики. Даже в условиях политико-идеологического давления имперского мировоззрения и государственных институтов империй, в которые входила Украина на протяжении веков, сохранилась самостоятельность и оригинальность научных подходов к праву. Это относится и к советскому периоду украинской истории, когда юридическая наука в Украине находилась под жестким прессом коммунистической идеологии, но стремилась сохранить свои традиции, использовать прогрессивные достижения мировой науки, формировать свои юридические школы.

Этим объясняется необходимость преодоления некритического отрицания и в значительной степени забвения почти векового периода развития науки в современной Украине, обращения к научным достижениям советского времени, создания информационной базы относительно трудов, ставших уже библиографической редкостью, но являющихся исторической, а нередко, как писал Р. Иеринг, методологической основой современной науки, масштабом, по которому измеряется прогресс науки.

Естественно, любое наследие, сформировавшееся в определенных исторических обстоятельствах общественной, социально-политической и культурной среды, требует в новое время критического отношения, но с учетом легкости критики наших предшественников, которые работали в условиях мировоззренческого монизма и обязательных идеологических шаблонов, принудительного эзоповского языка, ограниченных информационных возможностей.

Особенно это касается юридических проблем, которые имеют широкое общественно-политическое значение, выходят в сферу действия постулатов единой государственной политики, которая не допускает идейных или теоретических отклонений. В советское время к таким постулатам, в частности, принадлежали формационный подход к истории, приоритет государства перед правом и соответствующее правопонимание, коллективистская парадигма развития общества, в котором человеку практически отведена роль «винтика» единого государственно-общественного организма, стремящегося к единой сформулированной монистической идеологией цели.

В этом отношении библиография профессора М. Ф. Орзиха представляет особый интерес. Научная биография ученого тесно связана с его жизненным путем, трудовой и общественной деятельностью: детство его прошло в интеллигентной общественно-активной семье, получил военное образование и служил в элитных авиационных войсках. Принимал участие в боевых действиях, работал высококвалифицированным рабочим — токарем-инструментальщиком, был молодежным, комсомольским вожаком и руководителем партийных организаций. В студенческие годы особое внимание уделял теории права и истории правовых учений, по первоисточникам изучал марксистскую литературу, хотя серьезно интересовался еще в университете древнегреческой философией, древнеримской юриспруденцией, идеологией немецкого Просвещения и трудами молодого К. Маркса (в ортодоксальном смысле — еще немарксиста). После окончания Одесского университета работал в прокуратуре, милиции и постепенно прошел ступени жизни в высшей школе: преподаватель, старший преподаватель (по совместительству), доцент, профессор, заведующий кафедрой. Одновременно занимал должности заместителя декана факультета, декана факультета и проректора по международным связям.

Жизненные и мировоззренческие установки обусловили интерес к проблемам гражданского общества и его отношению к праву, чему были посвящены около двадцати научных публикаций и кандидатская диссертация.

В условиях первых ростков диссидентского движения в стране, возникновения, несмотря на жесткую изоляцию СССР от мировых гуманитарных процессов, первых Хельсинских групп ученых обращается к проблеме человеческого измерения права, его личностных ценностей, инструментария юридической антропологии, с порога отвергавшихся господствовавшей в советское время идеологией. Фактически научные труды М. Ф. Орзиха середины 60—70-х годов прошлого столетия были предшественниками и рефлексией относительно известного гражданского правозащитного движения шестидесятников.

В советской Украине это были первые юридические фундаментальные исследования личностной проблематики. Они были оценены как «огромные многоплановые поиски по правовым проблемам личности. Усилиями автора... эти

проблемы стали одним из знаменательных направлений в советский юридической науке» (член-корреспондент АН СССР С. С. Алексеев, 1978). Отмечалось, что работа «характеризуется новизной постановки вопроса в отличие от распространенных суждений о субъективных правах» (профессор Н. А. Придворов, 1976). Публикации по результатам научных изысканий получили положительную оценку рецензентов в СССР, Украине и за рубежом¹.

Иную, весьма критическую, оценку дали методологическому содержанию научных исследований идеологический и административный отделы ЦК Компартии Украины, указавшие на «абсолютизацию системно-структурного метода» и недооценку «роли материалистической диалектики», «права развитого социализма и правового положения советского гражданина», «об антропологическом подходе (автора — С. К.)... а не философско-материалистическом», что «недалеко до ломброзианства», и, наконец, о том, что автор находится под влиянием буржуазного идеализма. Только благодаря поддержке известных авторитетов юридической науки С. С. Алексеева, Н. В. Витрука, В. М. Горшенева, Н. И. Козюбры, В. Н. Кудрявцева, В. Ф. Маслова, Н. И. Матузова, Е. В. Назаренко, П. Е. Недбайло, И. С. Ноя, В. А. Патюлина, Л. С. Явича научно-педагогическая карьера ученого не была прервана, исследовательская работа продолжалась, получила большой резонанс в советской и зарубежной литературе², прошла проверку на реализуемость в общественной практике вплоть до присуждения Диплома АН СССР (1984), премирования Научно-техническим обществом УССР (1986), международной сертификацией (1989) и государственной регистрацией как на-

учно-техническое достижение (1986)³. Результаты исследований были использованы автором в научно-педагогической, законопроектной, экспертной работе в СССР, Украине, за рубежом.

При этом исследования нашли отражение в более чем полутысячи публикациях, осуществлялись на пересечении философии, социологии, психологии и права с использованием возможностей «распредмечивания» проблемы, что по своей природе содержит теоретический и прикладной материал, привлекает внимание современной юридической науки и украинского законодателя, получило в наше время характеристику «по-настоящему творческого, нестареющего труда... выдающегося мыслителя-правоведа современной Украины» (академик Национальной академии правовых наук Украины В. Б. Аверьянов, 2005), ученого-конституционалиста, имеющего талант «открывать новый смысл в конституционном праве» (постоянный представитель Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины профессор А. А. Селиванов, 2010).

На этой научно-исследовательской базе в конце 1980-х — начале 1990-х годов зарождается научная школа человеческого измерения права и феномена местного самоуправления как решающего звена гражданского общества, что получает непосредственно практический выход. Ученый является автором-исполнителем или экспертом по проектам законов, региональным и локальным правотворческим актам, по проектам Конституции СССР и УССР (1977—1978), Конституции Украины (1996), по законодательному обеспечению правовой реформы и конституционному сопровождению политической реформы в Украине.

Пользователями результатов исследований были выдающиеся советские, украинские и зарубежные ученые-юристы, о чем свидетельствует достаточно высокий индекс цитирования и популярности (citation index, link popularity — см. 5, 6, 11 разделы библиографического указателя).

Марк Филиппович принимает активное участие в общественной жизни страны, выполняет общественные поручения, выступает с юридической и политической проблематикой в известных в мире центрах науки, образования, международного сотрудничества Азербайджана, Венгрии, Германии, Италии, Канады, России, США, Франции, Японии.

¹ См., напр., рецензии в журналах: «Советское государство и право» (1980, № 2; 1985, № 12), «Правоведение» (1978, № 2; 1986, № 1), «Общественные науки в СССР. Серия: Право» (1976, № 3; 1978, № 3; 1985, № 6), «Вестник Московского университета. Серия: Право» (1976, № 3), «Радянське право» (1986, № 1), «Jogtudományi Közlemény» (1976, № 2; 1985), «Правна мисль» (1977, кн. 2), «Staat und Recht» (1978, № 1), Dokumentációs szemle (1979, № 120, Old. 177—178).

² См.: Марк Филиппович Орзих : биографическая записка. Публикации о научно-педагогической и общественно-политической деятельности : биобиблиогр. указ. / сост. М. А. Подрезова ; ОГУ им. И. И. Мечникова, Науч. б-ка. — О., 1990. — 30 с. — (Ученые университета ; вып. : Правоведы); Марко Филиппович Орзих : біобібліогр. покажч. / уклад. Л. А. Таран ; передм., біогр. нарис та наук. ред. С. В. Ківалова. — О. : Юрид. л-ра, 2006. — 120 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії; вип. 2). Идеи автора, что показательно для их популярности и признания, «проникли» в учебную литературу. При этом цитирование нередко занимает до полстраницы (см., напр.: Васильев В. Л. Юридическая психология : учебник / В. Л. Васильев. — М. : Юрид. лит., 1991. — С. 30—31).

³ Информационный листок о передовом производственно-техническом опыте: Рубрикатор ГАСНТИ — 04.51.35. — Вып. 12, № 86—188, 1986; Информационный листок о научно-техническом достижении : Рубрикатор ГАСНТИ — 55.0137. — № 860—070, 1986.

Опыт работы с зарубежными коллегами при­­го­дился в условиях стремления Украины к интеграции в научно-образовательное и правовое мировое пространство. В должности первого (в истории академии) проректора по международным связям Марк Филиппович способствовал становлению и развитию международного сотрудничества академии, организации сотрудничества с международными организациями, фондами, зарубежными центрами образования и науки, был руководителем и исполнителем международных образовательно-научных и прикладных программ, непосредственным организатором подготовки к вступлению академии в Ассоциацию европейских университетов, присоединению академии среди первых украинских высших учебных заведений к Болонскому процессу. Выполнял обязанности эксперта от Украины в Европейском суде по правам человека, официального представителя государства в Комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия).

Президент Украины, награждая ученого орденом «За заслуги» второй степени, отметил его «весомый вклад в государственное строительство и заслуги перед Украиной в деле защиты интересов государства, духовного возрождения нации, личные заслуги в обеспечении социально-экономического и культурного развития Одесской области». Правительство Украины отмечает ученого Грамотой-Благодарностью «за весомый личный вклад в создание и развитие общенациональной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, высокий профессионализм», а Конституционный Суд Украины, отмечая ученого специальным дипломом, указывает на «значительный личный вклад в становление правового государства, развитие юридической науки, обеспечения конституционных прав и свобод граждан». Уполномоченный Верховной Рады Украины награждает Почетным знаком «За защиту прав человека», а министр юстиции Украины, признавая его выдающимся юристом и ученым, подчеркивает, что его «научные труды заложили фундамент отечественной юридической науки и стали первоисточником государственного права и управления в Украине», что составляет «неоценимый вклад в развитие советской и украинской школы конституционного права и государственного управления», указывает «ориентиры в формировании гражданского общества в Украине, в реформировании системы государственного управления и административно-территориального устройства» государства.

Органическая связь с практикой государственного строительства и формированием новейшей системы украинского права дала учено-

му толчок к научному осмыслению этих процессов и публикации научных, научно-публицистических и учебно-методических трудов по проблемам государственного управления и местного самоуправления, избирательного права и защиты прав, свобод, интересов человека, конституционной модернизации и реформирования в Украине.

Логично обусловлено авторским научным интересом стремление к различным формам международного научного и прикладного сотрудничества. Используя опыт работы с зарубежными специалистами в роли руководителя международных программ, участника политических и правовых дискуссий на зарубежных конференциях, симпозиумах, в Европейском суде по правам человека, Комиссии Совета Европы «За демократию через право», ученый публикует научные труды, обобщающие мировую юридическую практику, позволяющие использовать европейский и американский опыт для достижения Украиной мировых стандартов в процессе формирования демократического, правового государства и современной системы права.

После выхода на пенсию в 2011 году Марк Филиппович продолжает заниматься наукой, работает с диссертантами, поддерживает постоянную связь с кафедрой конституционного права, исполняет обязанности заместителя председателя ученого совета по защите докторских диссертаций, главного редактора журнала «Юридический вестник».

Сергей Кивалов,
д.ю.н., профессор, академик
Национальной академии
правовых наук Украины,
президент Национального университета
«Одесская юридическая академия»,
народный депутат Украины

Биографические очерки опубликованы в 11 энциклопедических изданиях: *Вчені-юристи України* (К., 1998), *Імена України* (К., 1999), *Караимская народная энциклопедия* (М., 2000), *The Contempory: Who's who* (N.Carolina, 2000), *Золота книга української еліти* (К., 2001), *Юридична енциклопедія* (К., 2002), *Person of the Year (American Biograf. Inst., 2004)*, *Професори Одеського (Новоросійського) університету* (Одеса., 2005), *Юридична енциклопедія для юнацтва* (Одеса, 2006), *Great Minds of the 21st Century* (N.Carolina, 2008), *Кавалери та лауреати державних нагород України: Енциклопедичне видання* (Одеса, 2011), *Науковці України: еліта держави* (К., 2012), а также в 25 региональных, республиканских и зарубежных изданиях.

ОТ СОСТАВИТЕЛЕЙ

*«Нет более быстрого пути к овладению знаниями,
чем искренняя любовь к мудрому учителю»*

Сюнь-цзы

26 октября 2015 года сообщество конституционалистов Украины отмечает тройной юбилей: 90 лет со дня рождения, 75-летие трудовой и 60-летие научно-педагогической деятельности выдающегося отечественного ученого Марка Филипповича Орзиха — доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки и техники Украины, Почетного профессора Национального университета «Одесская юридическая академия».

Не будет преувеличением сказать, что столь солидный юбилей доводится отмечать в добром здравии в кругу коллег, учеников и последователей далеко не всем известным деятелям науки. Возраст не помеха для М. Ф. Орзиха в его многогранной деятельности. Умудренный опытом, он продолжает заниматься делом, которому посвятил большую часть своей сознательной жизни. Не сбавляя оборотов, Марк Филиппович и сегодня — мудрый наставник и вдохновитель для кафедры и Университета, редактируя и принимая активное участие в кафедральных изданиях, консультируя соискателей ученых степеней, являясь многолетним членом руководства специализированных советов по защите докторских и кандидатских диссертаций.

К заслугам ученого относится воспитание генерации молодых исследователей. Им предстоит умножать достижения отечественной конституционалистики (сам этот термин-понятие — плод труда М. Ф. Орзиха) и участвовать в укреплении современной украинской государственности.

Поэтому невозможно было остаться в стороне или отнестись к такому событию формально. Помимо других изданий и мероприятий, приуроченных к юбилею Учителя, кафедра заблаговременно занялась подготовкой данного издания, заранее не предполагая, насколько уникальным оно выйдет.

Даже первое поверхностное ознакомление с этим сборником избранных трудов заставляет усомниться в том, что они принадлежат перу одного ученого. Не взирая на наличие подробного библиографического указателя, составление настоящего сборника трудов потребовало не только обращения к фондам университетских (НУ «ОЮА» и ОНУ им. И. Мечникова) библиотек, но и Одесской национальной научной библиотеки им. М. Горького, а также — к обширным архивам

самого автора, личная библиотека которого поражает воображение не только конституционалистов, но представителей других направлений правовых исследований.

Разносторонность научных интересов М. Ф. Орзиха отобразилась на вехах его исследовательских работ, поэтому составителям не оставалось ничего иного, как приблизительно в таком же порядке разместить работы Марка Филипповича, написанные им в период с 1955 г. по 2015 г. (некоторые работы публикуются впервые).

Открывает издание эссе, приуроченное автором к собственному юбилею и знакомящее читателя в легкой публицистической форме с его этапами жизни и становления как ученого.

Основная часть сборника избранных трудов разделена на семь разделов — семь сфер научных интересов юбиляра, в каждой из которых он сумел стать классиком, оставаясь при этом активным исследователем, живым примером для грядущих поколений.

Первый раздел «Наука и образование» объединяет труды М. Ф. Орзиха, посвященные подготовке юридических кадров и роли юридической профессии в становлении правовой государственности. При этом поражает современное звучание выводов и рекомендаций автора, обозначенных полвека назад. Сюда же вошли некоторые учебно-методические пособия, подготовленные М. Ф. Орзихом по авторским специальным учебным дисциплинам, а также исторический очерк о становлении на протяжении 165 лет одесской школы права — результат многолетних исследований автора (при этом последние 60 лет проф. Орзих является активным участником этого процесса).

Свой творческий путь в юридической науке профессор Орзих начинал как теоретик права. Второй раздел настоящего издания «Общетеоретическое правоведение» собрал в себе ряд теоретических работ 1950-х — 1970-х годов. В тот период отечественной истории исследователям приходилось облекать свои научные труды в идеологически выверенные конструкции, обосновывать собственные мысли догмами «классиков марксизма-ленинизма». В этих работах просматриваются две особенности проф. Орзиха как ученого: глубокое знание первоисточников (нормативного материала, доктринальных работ

и даже партийных документов) и постановка личности во главу угла. Именно личностная проблематика стала основой его научных изысканий. Монументальный труд «Личность и право», выдержавший несколько переизданий и поэтому не включенный в данный сборник, стал визитной карточкой профессора, его жизненным кредо.

В эпоху, когда личностным пренебрегали, восхваляя коллективное, общенародное, партийное, М. Ф. Орзих, в духе современных либеральных концепций, изучает взаимодействие личности и права, и даже позволяет себе развивать так называемые «буржуазные концепции», в том числе концепцию гражданского общества, используя при этом идеологически приемлемый термин «общественность».

Продолжает издание третий раздел, посвященный теории государственного управления (работы 1960-х — 1980-х годов), где основное внимание ученого направлено также на личность, на пути правового воздействия на государственный аппарат (ограничение государственной власти правом — и это в эпоху застоя!), на другие ценности конституционализма и необходимость их достижения.

Раздел, посвященный местному самоуправлению, отражает основные научные достижения одесской школы конституционно-правового обеспечения местного самоуправления, основателем которой М. Ф. Орзих и является. Бурно развивающиеся в 1990-х годах концепции местного самоуправления в Украине не оставили Марка Филипповича и кафедру равнодушными. Доктринальные разработки кафедры в этой сфере под руководством проф. Орзиха стали основой для развития как национального законодательства, так и локального правотворчества. Большим успехом стало принятие в 2011 году Устава территориальной громады города Одессы на основе разработок М. Ф. Орзиха и его учеников.

Пятый раздел открывает одноименная статья «Человеческое измерение права...» — труд, ставший классическим, отражающий не только правовые, но и философские основы человекознания. Здесь, как и в других статьях раздела (1990-е — 2000-е гг.), автор осуществляет поиск доктринальной формулы закономерностей юридического индивидуального бытия общественной жизни посредством двух «срезов» проблемы: права в личности и личности в праве. В первом случае преобладает предметный аспект подхода — право в личности взято как ее свойство, как сторона, условно отвлеченная от реального существования права. Во втором случае преобладает аспект функционирования личности в праве, проявление личностных свойств в реальном существовании права.

По инициативе Марка Филипповича в 2011 году была основана серия «Проблемы современной конституционалистики», которая уже имеет три выпуска и вскоре перерастет в подписное издание в виде альманаха. Каждый выпуск издания посвящен отдельной комплексной теме, целому срезу в конституционной доктрине и практике. Марк Филиппович активно принимает участие в этой работе, в частности, выступал в качестве редактора и основного автора первых двух выпусков. Работы, изданные в этих пособиях, а также другие труды по теории конституционного права (1990-х—2000-х гг.) составили шестой раздел настоящего сборника — «Современная конституционалистика». Среди них и доктринальные, и прикладные работы, учебный материал.

Заключительный раздел настоящего издания «Конституционные преобразования» включает работы 1980-х—2000-х годов и отражает основные этапы конституционного строительства в Украине, активным участником которого Марк Филиппович Орзих является как один из авторов действующей Конституции Украины, как ученый, как практик, как неутомимый проповедник конституционно-правовых ценностей.

Завершает издание полный библиографический указатель трудов проф. Орзиха, начиная с работы 1946 года «Учебная модель управления штурмовиком» и заканчивая современными работами.

Работы, публикуемые в настоящем издании, поданы на языке оригинала (английский, русский, украинский) и, по мнению составителей, практически в полной мере отражают научное наследие профессора Орзиха.

Кафедра конституционного права Национального университета «Одесская юридическая академия» выражает Марку Филипповичу огромную признательность за его труд и его жизнь, за пример мудрости, скромности, доброты, человечности. Мы желаем крепкого здоровья и семейного благополучия всей юридической династии семьи Орзих.

А. Р. Крусян,
заведующая кафедры конституционного
права
Национального университета
«Одесская юридическая академия»,
профессор, доктор юридических наук

А. А. Езеров,
доцент кафедры конституционного права
Национального университета
«Одесская юридическая академия»,
доцент, кандидат юридических наук

Э С С Е

Время — лучший холодильник и лишь память помогает его преодолеть. Но вспомнить все значимое, имеющее смысл для воспоминаний, не удастся. Чем далее вглубь годов, тем более отрывочны, фрагментарны воспоминания. Реально достижимо только выделить что-то главное, целеполагающее и в этом главном найти памятные «кусочки», не претендуя на воссоздание логики или последовательности событий.

Конечно, все мы из детства. Здесь было заложено многое из того, что постепенно раскрывалось в жизни. Не могу не вспомнить всегда занятых, поглощенных работой своих родителей, потомственных одесситов — дедушку и бабушку А.В. и А. О. Кискачи, о которых недавно с уважением писали в книжке «Прогулки по Одессе». В их доме я провел большую часть детства, получил воспитание и впервые приобщился к высоким знаниям — как это случилось — не знаю, но для меня было самым увлекательным занятием чтение подряд Энциклопедии Брокгауза и Эфрона. Школьные годы прошли обычно: как все одесские мальчишки тех лет я увлекался футболом, даже некоторое время играл в юношеской сборной города, романтикой путешествий по одесским катакомбам и общением с рыбаками и херсонскими баркасниками в Арбузной гавани. Не отличался я особо и в мечтах своих — хотел быть только летчиком и, когда в Одессе открылась спецшкола Военно-воздушных Сил СССР, не посчитался с возражениями родителей и после седьмого класса школы №43, поступил в спецшколу ВВС.

Война сделала меня, как и все наше поколение, не по возрасту взрослым. Эвакуация спецшколы не удалась по военным обстоятельствам и всем, кто, после трагической попытки старшекурсников коллективно выехать из города, остался, была предоставлена возможность эвакуироваться с семьями. Отец уже был в войсках, участвующих в обороне Одессы, и мы с мамой одним из последних морских рейсов покинули родной город с тем, чтобы влиться в огромную массу людей, именующихся эвакуированными. Грузчик, киномеханик, токарь — таков неполный перечень профессий, дававших средства для пропитания. И опять обычные для того времени патристические настроения и дополнительный стимул — извещение о гибели отца — определил мою дальнейшую судьбу. Не без труда преодолев сопротивление администрации военного завода, на котором я работал токарем, добиваюсь удовлетворения своего желания: во-

енкомат отменяет мою «броню» и направляет на месячное обучение в пулеметно-минометное училище (не помню его точное наименование).

По случайности (после понял, что весьма счастливой) при оформлении моих документов к присяге было обращено внимание на мою авиационную подготовку. Таким образом я получил возможность продолжить свое специальное образование в Серпуховском авиаучилище. Это было, по-моему, самое тяжелое для меня время: казарма — учебные классы — аэродром. Постоянное чувство голода, хотя по тому времени нас кормили неплохо в сравнении с «курсачами» других военных учебных заведений, и беспрерывное желание поспать. После завершения ускоренного курса обучения и стажировки на Куйбышевском испытательном аэродроме, наш выпуск направляется на 2-й Прибалтийский фронт.

Штурмовой авиаполк, в который я был «распределен», оказался обреченным. Через несколько дней после зачисления в экипаж я получил первое боевое наземное «крещение»: налет немецкой авиации практически сделал полк небоеспособным. Это была первая и, к счастью, последняя, если не считать нечто подобное, но уже при других обстоятельствах — под Франкфуртом-на-Одере, ситуация, о которой мы, молодежь, «салаги», лишь узнавали по рассказам «стариков» — наших двадцатилетних командиров и однополчан — о том, что такое поражения и отступление.

Краснознаменный гвардейский полк штурмовой авиации в составе войск 1-го Белорусского фронта встретил нас, образно говоря, на марше. Не просто было найти этот полк — столь стремительно шло наступление через Польшу, а затем Германию. Боевые будни вряд ли чем-то отличались от того, что уже неоднократно описывалось заслуженными ветеранами штурмовой авиации, которые прошли от начала до конца войны в отличие от нас, имеющих неполный, с учетом нахождения «в резерве Ставки Верховного Главнокомандующего» и «отлежки» в госпиталях, годичный фронтовой «стаж».

Конечно, для каждого есть свои точки отсчета, которые врезались в память. Для меня это — штурм города Радом, за что полку было присвоено звание Радомский, освобождение городов Лодзь, Познань и Варшава, взятие крепости Кюстрин, городов Штраггард, Наугард, Польцин, разгром берлинской группы немецких войск и взятие Берлина. Незабываемыми, есте-

ственно, были не только бои и фронтовые будни, не только стремительное продвижение по точкам немецких аэродромов так, что за нами не поспевали БАО (батальоны аэродромного обслуживания) и приходилось выполнять не только свои, но и «обеспечительные» обязанности по обслуживанию, оборудованию, охране мест расположения эскадрильи. Были и праздники, в большей мере посвященные не собственным успехам и победам, а праздники всей страны — освобождение наших городов воспринимались как истинно наши, свои победы, не говоря уже о Великой Победе, которую мы встретили под Берлином и «всеношно» отпраздновали с 8 на 9 мая, тогда, когда наш народ еще не знал об окончании войны.

Полк остался в Группе Советских оккупационных войск в Германии. Появилось свободное время, особенно в начале оккупационного периода. Возникло, помню, у многих из нас желание получить прерванное войной образование. Я посещал десятый класс организованной в дивизии школы, затем закончил дивизионную партшколу (после войны я был избран комсоргом полка и непродолжительное время — и.о.помощника начальника политуправления дивизии по комсомолу). Однако о демобилизации были только разговоры с одновременными уговорами продолжить авиационное или партийно-политическое образование. Но оставалась мечта — вернуться в родной город.

Эта мечта осуществилась неожиданно. По послевоенным медицинским показаниям с учетом ранений я был признан негодным к службе в штурмовой авиации...

Одесса встретила меня развалинами, известиями о гибели практически всего мальчишеского состава нашего класса, моих «домовых» друзей, материнской любовью и большими надеждами на будущее, а также запомнившейся мне тушеной капустой и пайковым хлебом. Я был счастлив тем, что остался жив, что мог бегать по памятным с детства местам, встречаться с теми, кто остался в городе или вернулся с войны. Но жизнь есть жизнь и только памятью не проживешь. Недолгая работа в аэроклубе, затем в сельском райкоме комсомола, возвращение в город, работа токарем на заводе, окончание десятого класса вечерней школы рабочей молодежи №9 и сложившееся, в общем-то неведь откуда взявшееся, страстное желание стать юристом. Несмотря на фронтовые льготы и достаточно высокие оценки на вступительных экзаменах, поступление в университет оказалось небеспрепятственным. Не хочется вспоминать сейчас позицию ректора тех времен, но имя декана юридического факультета на мно-

гие годы останется в моей памяти. Это был И. Е. Середа, поддержавший меня в тот сложный час и не однажды в последующие годы помогавший мне.

После окончания университета и непродолжительной работы в городской прокуратуре я в течение почти двух десятков лет был офицером милиции, дослужился до звания полковника, получил большой опыт юридической работы и научился многому, что характерно для милицеской жизни. Но главное было впереди.

Незаметно для меня появилось своеобразное стремление самовыражения. Без особых карьеристских или иных стимулов я с большим удовлетворением работал (по совместительству) в Одесском филиале Всесоюзного юридического института (ВЮЗИ), подготовил несколько публикаций, которые не остались незамеченными, и ректор ВЮЗИ профессор К. А. Мокичев предложил мне аспирантуру в Москве, в дальнейшем стал моим научным руководителем. Благодаря кандидатской диссертации я встретился еще с одним замечательным человеком — профессором П. Е. Недбайло, известным ученым, оригинальным исследователем, в то время — постоянным представителем Украины в ООН.

Мой окончательный переход на научно-педагогическую работу не состоялся бы, если бы я не встретил упомянутых мною и безвременно ушедших от нас людей, а также А. П. Черденченко, бывшего в то время секретарем обкома КПУ.

Дальнейшая моя работа в Одесском государственном университете и Одесской государственной юридической академии (ныне — Национальный университет «Одесская юридическая академия») проходила при постоянной поддержке ректоров этих учебных заведений — профессоров В. В. Сердюка, И. П. Зелинского, С. В. Кивалова, думается, естественным путем — доцент, профессор, зав.кафедрой, зам.декана факультета, декан, проректор по международным связям. Но были и драматические для моей судьбы эпизоды, о которых следует вспомнить, прежде всего, для того, чтобы осталась память об окружавших меня людях. Пожалуй, главным событием стала моя докторская диссертация и издание «под нее» монографии, вызвавшей неудовольствие со стороны первого секретаря ЦК КПУ В. В. Щербицкого. Действительно, личностная проблематика, которой в бывшем Союзе ССР в тот период занималось несколько человек, была весьма опасной в политико-идеологическом плане. Попытки удержать диссертационную работу в «чисто» юридическом ключе, видимо, не удались, а идеологически эта проблематика не вписывалась в политику партии и государства конца 70-х годов.

И мне опять повезло на хороших людей, прежде всего хочу вспомнить доброй памяти профессора В. М. Горшенева, зав.кафедрой Свердловского юридического института профессора С. С. Алексеева, проректора Саратовского юридического института профессора Н. И. Матузова, секретаря парткома Одесского университета Л. Х. Калустьяна и опять же я должен вспомнить профессора И. Е. Середу. При их небезопасной для них самих поддержке, я успешно защитил докторскую и получил право «входа» в Большую науку.

Провозглашение независимости Украины, при котором я присутствовал в Верховной Раде, породило большие профессионально-научные ожидания, которые начали сбываться с первых дней формирования в Украине нового государственного механизма и правовой системы (хотя на этапах внедрения идей и проектов эти ожидания не всегда сбывались): меня привлекали к законопроектным работам, экспертной деятельности, я получаю большое удовлетворение от работы в Комиссии (позже — Комитете) по правовой политике Верховной Рады в качестве научного советника и эксперта, эксперта Конституционного Суда Украины и члена Научно-консультативного совета Высшего Хозяйственного Суда Украины, эксперта Научного совета Главгосслужбы Украины, члена Научно-методического совета Центральной избирательной комиссии, члена Правления и эксперта регионального отделения Ассоциации политологов Украины, члена Правления и эксперта президентского Фонда содействия местному самоуправлению, члена Комиссии Кабинета Министров Украины по созданию свободной экономической зоны (СЭЗ) в Одессе, руководителя Научно-методического совета Одесского областного совета, зам. председателя Научно-координационного совета при Управлении юстиции в Одесской области, вице-президента Фонда содействия развитию культуры народов Причерноморья, зам.председателя и юридического консультанта Ассоциации культурного украинско-китайского содружества, советника Председателя Одесского городского совета (ныне — городского головы).

Кроме того, являлся автором — исполнителем или экспертом по проектам законов, региональных и локальных правотворческих актов, по проектам Конституции СССР и УССР (1977 — 1978 гг.), Конституции Украины (1996 г.), по обеспечению правовой реформы и конституционному сопровождению политической реформы в стране, автором первого проекта Устава территориальной громады г.Одессы.

Выступал по юридической и политической проблематике в известных в Мире центрах на-

уки, образования, международного сотрудничества Азербайджана, Венгрии, Германии, Италии, Канады, России, США, Франции, Японии. Проводил лекционно-информационную работу с украинской диаспорой за рубежом. Опыт работы с зарубежными коллегами оказался полезным в условиях стремления Украины к интеграции в научно-образовательный и правовой мировой простор. Исполнял обязанности эксперта от Украины в Европейском Суде по правам человека, официального представителя государства в Комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия).

Плодотворной явилась для меня работа в сравнительно различных направлениях науки — теории и философии права, политологии и управления, конституционного права. Результаты научных исследований отражены в более полутысячи публикациях, 25 отдельных изданиях, 9 монографиях, в том числе в соавторстве с зарубежными учеными, зарегистрировано 2 научно-технических достижения. Пользователями результатов этой работы являются известные украинские и зарубежные ученые-юристы. Зафиксирован 31 обзорный материал и рецензии на публикации, около девятисот ссылок. На этих основах сложилась научная школа человеческого измерения права, которая еще в 60-х—80-х годах прошлого столетия опережала и сопровождала демократическое движение шестидесятников в нашей стране. По указанным отраслям науки и другим юридическим специальностям с начала 80-х годов — зам. председателя, председатель специализированных советов по защите докторских диссертаций.

Весьма полезной для меня оказалась работа в качестве научного руководителя (ст. научного сотрудника) ряда научных и научно-технических программ, республиканских подпрограмм, хозяйственных тем, международных проектов. С начала 90-х годов работал в редколлегиях «Юридической энциклопедии», пяти профессиональных журналах, а также в качестве редактора научных и научно-публицистических изданий. Это дало мне возможность быть среди соучредителей, а затем многие годы — главным редактором журнала «Юридический вестник».

Вероятно, естественной была моя гордость в связи с избранием на учредительном собрании юридической общественности страны в состав первого Президиума Академии правовых наук Украины, академиком-секретарем отделения государственно-правовых наук АПрН, затем — избранием действительным членом (академиком) Украинской Академии политических наук и академиком Украинской муниципальной академии.

Я благодарен коллективу кафедры и университета, инициировавших присвоение мне в 1992 г. почетного звания Заслуженного деятеля науки и техники Украины и награждение первой государственной наградой Украины — орденом «За заслуги», присвоение звания «Почетный профессор ОНЮА». Международным биографическим институтом признан Человеком 2004 года, Союзом юристов — Юристом года Одесщины (2005 г.).

За участие в боевых действиях и в последующие годы награжден 29 государственными наградами (ордена и медали СССР и Украины), 8 Грамотами-Благодарностями Верховного Главнокомандующего Вооруженными силами СССР, знаком «Гвардия», 21 Почетным знаком высших органов государственной власти, уполномоченным по правам человека, высших судебных органов Украины, Министерства образования и науки Украины, а также одесскими почетными знаками «Трудовая слава», «Почета», «За заслуги

перед городом», имени Г. Г. Маразли, почетными знаками Национального университета «Одесская юридическая академия».

Более пятидесяти лет надежным и заботливым моим другом, советником и помощником в жизни и деятельности является жена Галина Федоровна. Наша дружная семья воспитала двух дочерей — Викторию и Валерию (кандидат юридических наук), внука Юрия (кандидат юридических наук) — высококвалифицированных практикующих юристов и внучку Александру (магистр права), которые стремятся быть моими достойными последователями. Большие надежды возлагаем мы на правнуков Марка и Николь.

Годы, конечно, берут свое и главное — следить, чтобы они не прихватили лишнего. Все же пора «сбавлять обороты». Но не хочется и не «может»ся. Такое впечатление, что сел на велосипед и кручу педали — остановиться, передумать, притормозить уже нельзя...

РАЗДЕЛ 1

НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

*Кто управляет образованием,
тот правит миром*
Г. Лейбниц

РОЛЬ ЮРИСТІВ У ФОРМУВАННІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

*Доповідь на засіданні
Всеукраїнської міжвідомчої
координаційно-методичної ради
з правової освіти при Міністерстві юстиції
України, 29 вересня 2005 року, м. Одеса*

Висока довіра українського народу до юристів, престижність юридичної професії — закономірний прояв соціальних очікувань народу від задекларованої у Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, що відповідає перед людиною за свою діяльність та визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю. Ступінь реальності та рівень реалізованості цих соціальних очікувань у значній мірі залежить від юристів, їх кваліфікованості, готовності допомогти громадянам у пошуках справедливості, що для кожної людини є важливішим виміром її повсякденного життя, при виконанні виробничих чи службових обов'язків, у родині чи людському оточенні, у побуті та на відпочинку.

Тому роль юриста незмінно зростає і високий ступінь його соціальної затребуваності безперечний. У державно-організованому суспільстві людина має потребу у професійних послугах юриста на всьому протязі своєї життєдіяльності, оскільки усі найбільш важливі і значимі події, як правило, матимуть юридичне забезпечення і вимагають офіційного закріплення, іноді — дозволу (факт народження, укладення шлюбу, ліцензування діяльності, захист порушених прав і інтересів та ін.). У сучасних умовах становлення української правової державності на основі загальнолюдських демократичних принципів, проведення державно-правової реформи, посилення судового захисту прав і свобод людини, створення соціально-орієнтованої ринкової економіки кваліфікована професійна діяльність юриста має особливо важливе значення.

Тобто рольову позицію юриста у соціумі як людській універсалії або щодо великих (нація, етноси, електорат, територіальна громада тощо) чи малих (трудоий, адміністративний колектив, родина тощо) угруповань людей, що взаємодіють, здійснюють відповідну цілеспрямовану діяльність з метою досягти визначеного результату, важко переоцінити. Тому що будь-яка діяльність, поведінка людини чи людських угруповань у правовій державі має бути узгодженою з чинним законом — головним інструментом діяльності юриста.

В умовах формування правової держави цей інструмент повинен бути досконалим, зрозумілим,

справедливим та обґрунтованим, відповідати принципу верховенства права, що передбачає найвищу юридичну силу Конституції України, відповідність їй всіх нормативно-правових актів, можливість захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції. Такою має бути будь-яка діяльність, поведінка і за такими ознаками здійснюватиметься професійна активність юриста у нормотворчій, правозастосовчій чи правозахисній сферах суспільного життя.

Тут виникають труднощі, без подолання яких роль юриста знижується, нехтується або отримує негативну оцінку суспільства.

Перш за все це — стан законодавства. В умовах формування нової правової системи, що має якісно нові координати розвитку суспільства і держави, вимоги до досконалості законодавчої бази діяльності юриста вельми актуалізуються. На жаль, і це можливо підкреслити з урахуванням нашої професійно-юридичної та освітнянської аудиторії, стан законодавства у сучасній Україні не можна визнати досконалим, хоча кількісна характеристика масиву законодавства вражає: на початку нинішнього року в країні діяло близько 50 тисяч нормативно-правових актів. З них приблизно 1500 — закони, кодекси, приблизно 60 — декретів Кабінету Міністрів України (що зберігають силу закону), приблизно 30 указів Президента, чинних до прийняття відповідних законів.

Проте, по-перше, виконуваність, реалізованість та рівень практичного впровадження права не можна визнати задовільними. По-друге, половина прийнятих законів — акти про зміни та доповнення чинних, що свідчить про нестабільність, недосконалість нормативно-правової бази. По-третє, значна кількість нормативних актів, прийнятих до прийняття Конституції України, не відповідають конституційним вимогам. По-четверте, за підрахунками Директора одного з бюро ОБСЄ Ж. Штудмана, Україні треба прийняти приблизно 4 тисячі законодавчих актів, щоб привести законодавчу базу у відповідність з європейськими стандартами. По-п'яте, конституційне законодавство у відповідності з чинною Конституцією зведено до її норм, незважаючи

на те, що за матеріально-правовими ознаками має найбільший у міжгалузевому порівнянні масив законодавства (більш ніж 700 законів). Проекти Законів про нормативно-правові акти, Про закони та законодавчу діяльність, що є у провадженні Верховної Ради України, відтворюють конституційні норми без належної конкретизації і не вирішують цю проблему. По-шосте, недопустимо, особливо у сфері прав людини (де згідно з ч. 1 ст. 92 Конституції України правове регулювання повинно здійснюватися «виключно законами України»), що переважна в загальному масиві законодавства кількість підзаконних актів складає більш ніж 80%. По-сьоме, практично парадоксально в умовах дії конституційного принципу (ст. 19 Конституції України) «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» збереження в правовій системі країни 60% заборонних норм (світові стандарти — до 18%). Нарешті, невирішеною залишається проблема приведення у відповідність законодавства України з європейськими та міжнародно-правовими стандартами. Ця задача пов'язана з новелізацією всього масиву законодавства. Тут можливі різні засоби імплементації цих стандартів у вітчизняну правову систему.

Не кращими є кодифікаційні справи. Достатньо навести приклади з виданням «Закони України» (ініційованим Інститутом законодавства при Верховній Раді України), «Зібрання законів України» (ініційованим Міністром України). Ці видання зупинились, майже не почавшись.

У цих умовах роль юриста в удосконаленні законодавства значно зростає. Це й участь у законопроектній роботі, й юридична експертиза законопроектів та інших нормативно-правових актів, визначення ступеня відповідності чинних законів і інших правових актів правовій системі та їх реалізовуваності у сучасних соціально-політичних умовах. Це повинні розуміти політики, депутати-законодавці, посадовці усіх рівнів, і це повинні повсякденно доводити юристи-практики і науковці.

Друга не менш значна складність у здійсненні ролі сучасного юриста — придатність до розвинутого юридичного мислення, подолання традиційного для нашої історії права позитивістського ставлення до норми права. Це, як би мовити, науково-практично-освітня установка: від позитивізму і неопозитивізму, його подолання з позицій верховенства правового закону, загальних принципів права і цінностей природно-правової доктрини аж до використання елементів юридичного реалізму. Показова у цьому сенсі позиція судді Конституційного Суду України А. М. Мироненка в окремій думці по одній зі справ, який відносить до недоліків Суду те, що він відкидає раціоналістичне (юснатуралістичне) праворозуміння сучас-

ної «елегантної» юриспруденції і знаходиться «у тенетах жорсткого юридичного позитивізму і неопозитивізму, вузько нормативного праворозуміння». Тут необхідна велика освітня, просвітня, теоретична та практична робота задля впровадження в практику юристів не властивих статутарній правовій системі елементів «живого права», теоретико-прикладного інституту англо-саксонської системи права, що успішно використовується не тільки європейськими країнами, що сприйняли елементи американської системи права, але й у правових системах, заснованих на принципах континентальної системи права. Юристам треба навчитися практиці застосування «живого права», вимірів її юридичної і соціальної ефективності. Тільки в цьому випадку можливо відкинути докір європейських юристів — у явно недостатньому використанні юристами посткомуністичних країн прецедентів і доктринальних доробків і американських юристів, що взагалі нерідко дивуються, як серйозно їхні європейські колеги ставляться до дотримання букви закону і як недбало до власної практики. При цьому нерідко практика здобуває специфікацію як підстава для юридичного провадження («практична необхідність», «наявність неоднозначного застосування» законів — ст.ст. 93, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», «неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права» — ст. 237 Кодексу адміністративного судочинства України). Сьогодні тільки професійний юрист в змозі застосовувати Цивільний кодекс України, що вступив в дію у минулому році та базується на свободі договору (що може бути не передбачений законодавством, але відповідатиме його загальним засадам), «справедливості, добросовісності та розумності» (ст.ст. 3, 6, 509).

Третьою серйозною складністю щодо здійснення ролі юриста є правовий нігілізм, що є, на жаль, однією з небезпечних розповсюджених хвороб для правопорядку — від усіх гілок влади до пересічного громадянина. Наслідком цього є недооцінка ролі права та юриста у суспільстві, ставлення до юриста як виключно допоміжного суб'єкта політичної, господарської чи іншої діяльності.

Подолання цих труднощів народження нової правової системи України, формування правової держави є необхідною і достатньою умовою задля здійснення юристом притаманної йому ролі у суспільстві й державі, що зробили європейський вибір та орієнтовані на «західну традицію права».

Тут ми виходимо на проблематику підготовки юридичних кадрів та правової просвіти населення, що є спеціальним предметом нашого обговорення.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ПОДГОТОВКА ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ В ОДЕССКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

*Юридична освіта і правова держава
(до 150-річчя юридичного інституту ОДУ):
Збірник наукових праць / відп. ред. С. В. Ківалов. —
Одеса: Астропринт, 1997. — С. 11—18.*

В Ришельевском лицее публично-правовая подготовка студентов проводилась на юридическом и специализированном камеральном отделении, которое было приспособлено к «местным нуждам края, главнейшую и существенную потребность коего составляют государственное и частное хозяйство»¹. По аналогии со старейшим в России Александровским лицеем — основным источником высшего чиновничества — на камеральном отделении осуществлялась подготовка государственных служащих с достаточно широким для российских условий середины XIX в. изучением публично-правового цикла наук (Государственные учреждения, Законы благоустройства и благочиния государственного, Законы о повинностях и финансах и др.) в объемной программе из 22 предметов. Это отделение уже через пять лет после его создания (в 1847 г.) не только стало наиболее многочисленным по составу студентов (больше, чем вдвое в сравнении с физико-математическим и на 1/3 больше состава юридического отделения), но «имело благотворное влияние и на другие два отделения лицея, сообщив им более полноты, стройности, единства», способствовало тому, что деятельность лицея отмечена «пользою для науки и оставила заметные следы высшего образования во всех отраслях Государственной службы и общественной жизни Новороссийского края»².

Исторически, таким образом, камеральное и юридическое отделения, получившие по Уставу 1837 г. статус «университетских факультетов» (а учащиеся — «звание университетского студента»), явились предшественниками специализированной подготовки по публично-правовым наукам на юридическом факультете Новорос-

сийского (а затем — Одесского) университета³. С его открытием были учреждены одиннадцать кафедр (не считая упраздненной до начала ее работы кафедры Важнейших иностранных законодательств), из которых четыре были ориентированы на публично-правовые науки и соответствующие учебные предметы: государственное право, включающее сравнительное государственное право; финансовое право; полицейское право, содержательно представлявшее административно-правовой предмет регулирования со значительным сравнительно-правовым разделом; международное право.

Публично-правовой цикл учебных дисциплин включал также уголовное право с уголовным судостроительством и судопроизводством, но по предмету регулирования, дидактическим особенностям, роли в публично-правовой подготовке юристов эти дисциплины и их преемницы в современном образовании предполагают специальное к ним обращение.

В отличие от факультетов, не страдавших от недостатка преподавателей, на кафедрах публично-правового профиля долгое время оставалось сложное положение с научно-педагогическими кадрами: почти десятилетие не была замещена должность зав. кафедрой государственного права, около двадцати лет — должность зав. кафедрой международного права. Несмотря на это, преподавание соответствую-

¹ Михневич И. Исторический обзор сорокалетия Ришельевского лицея / И. Михневич. — Одесса, 1857. — С. 52.

² Там же.

³ Подробнее см.: Кафедра государственного и международного права / Науч. ред. и ист. записка М. Ф. Орзих, составители библиографии: Б. А. Пережняк, М. А. Подрезова. — Одесса, 1993. — (Сер.: Науч.-педагогические коллективы Одесского государственного университета). См. также: Історія Одеського університету за 100 років. — К., 1968. — С. 17, 25, 42; Орзих М. Юридичний факультет / М. Орзих // За наук. кадри. — 1976. — 14 лют.; Орзих М. Ф. Юридическа деонтологія / М. Ф. Орзих. — Одесса, 1996; Юридична наука і освіта на Україні. — К., 1992. — С. 213, 217, 219, 221.

ших предметов проводилось известными отечественными учеными, практикующими юристами.

Среди них профессор Ф. И. Леонтович, который вел преподавание государственного права до замещения в 1863 г. должности ректора университета и продолжал чтение этого курса с перерывами в течение 1874/75 — 1884/85 учебных годов. Высокообразованным лектором был магистр А. П. Пригара, получивший юридическое образование в Харьковском университете и за рубежом, магистр В. В. Сокольский — выпускник Дерптского университета, автор одного из первых учебных пособий по предмету — «Краткий учебник русского государственного права» (1890 г.). В 30-е годы к чтению курса по государственному праву приступил талантливый ученый — профессор В. Н. Ренненкампф, опубликовавший ряд фундаментальных работ по истории государственного (конституционного) права, российскому государственному устройству, а также представивший исследования, посвященные политике «как самостоятельной науке в области государственных знаний».

Специалистом полицейского права был М. М. Шпилевский — выпускник Московского университета, там же защитивший диссертацию на степень доктора полицейского права. Этот курс также читал приват-доцент полицейского права Петербургского университета П. Н. Шеймин, оставивший интересную с позиций традиционного административного права запись вступительной лекции — «Задачи, содержание и история науки полицейского права» и переводную работу — «Государственные административные учреждения Англии, Германии и Австрии». В конце XIX — начале XX вв. административно-правовые науки обеспечивал профессор А. Б. Назимов, блестящий оратор и лектор, масштабно мыслящий юрист. Эти курсыодновременно читали в разные годы начала XX в. профессора А. Я. Шпаков, А. Ф. Федоров, В. А. Косинский.

Финансовое право преподавал профессор И. И. Патлаевский, прекрасно знавший политэкономическую литературу, исследовавший в своих диссертационных работах денежный рынок и теорию денежного обращения, но не уделявший внимания публикации результатов своих исследований. Только после его смерти университет издал его «Курс финансового права» под редакцией преемника И. И. Патлаевского — Л. В. Федоровича. Университетом также были изданы работы другого его преемника — профессора С. И. Илловайского: «Конспект лекций по финансовому праву» и «Вступительная лекция: Определение, содержание и значение науки финансового права в

связи с кратким очерком финансового положения главнейших государств». В первом десятилетии XX в. этот курс обеспечивался также профессором И. И. Чистяковым и доцентом В. Н. Твердохлебовым.

Международное право в связи с отсутствием специалиста в этой области было поручено преподавать профессору энциклопедии права А. С. Васильеву, затем по этому предмету работал доцент М. Р. Шпилевский. В 1884 г. университет пригласил на этот курс магистра международного права И. А. Ивановского, трудами которого было подготовлено двухтомное «Собрание действующих договоров, заключенных Россией с иностранными державами», а также научно-методическая работа «О подготовке лиц, посвятивших себя консульской карьере, и о роли в этом отношении высших коммерческих школ». С конца 90-х годов курс обеспечивал профессор П. Е. Казанский, исследовательский интерес которого был ориентирован прежде всего на деятельность и перспективы развития «всеобщих административных союзов государств». Ему принадлежат также научно-методические работы о постановке преподавания на юридических факультетах России.

Обращает внимание то, что в первые десятилетия из-за недостатка научно-педагогических кадров учебные предметы обеспечивались преподавателями независимо от их принадлежности к определенной кафедре. «Именно ввиду недостатка преподавательских сил» факультет и в дальнейшем не смог выделить «специальные отделения» (специализации), «не пополнил ранее существовавшего учебного плана этими предметами»¹. Еще более это проявилось в занятии учебной работой. Так, Ф. И. Леонтович и В. В. Сокольский, обеспечивая преподавание государственного права, основные труды посвятили истории русского права. В. Н. Ренненкампф, защитив диссертацию в области международного права, опубликовав ряд работ по энциклопедии права и истории государственно-правовых учений, вел курс государственного права и, в некоторые годы, — полицейского права. Международник П. Е. Казанский оставил, кроме трудов в области международного права, фундаментальную монографию «Власть всероссийского императора. Очерки действующего русского права», ряд работ об устройстве и порядке формирования Государственной Думы. Профессор полицейского права М. М. Шпилевский занимался политикой народонаселения. В то же время профессор кафедры торгового права А. Ф. Федоров, работая в области по-

¹ Казанский П. Е. Речь декана юридического факультета / П. Е. Казанский // Рус. речь. — 1908. — № 853.

лицейского права, опубликовал трехтомник фундаментальных исследований «Всеобщие административные союзы государств», «Учебник международного права».

Новый период жизни юридического факультета начинается с 1920 г. в составе Института народного хозяйства. На факультете проводились занятия по истории институтов публично-го права (профессор Г. В. Александренко), государственному и административному праву (профессора А. А. Дидин, А. А. Жилин, П. М. Толстой), финансовому праву (доцент Г. И. Тиктин), но специализированной кафедры не было.

В 1931 г. юридический факультет был закрыт и восстановлен уже в составе Одесского государственного университета в 1947 г. Через 5 лет (в 1952 г.) была образована кафедра государственного и административного права, заведование ею поручено декану факультета доценту Ф. Г. Лиханову — государствоведу, в центре научных интересов которого были проблемы государственного строительства. В 1954 г. факультет опять закрывается. После его воссоздания в 1960 г. первоначально функционировали две кафедры, одна из которых — кафедра государственно-правовых дисциплин (зав. кафедрой — доцент И. А. Греков).

В 1966 г. открывается кафедра государственного и административного права, на должность заведующего избирается профессор И. Н. Пахомов — административист, посвятивший свои труды проблеме государственной службы. В 1972–1979 гг. кафедрой заведовал профессор Л. М. Стрельцов, исследовавший правовое положение союзных республик. С 1979 г. кафедрой руководит профессор М. Ф. Орзих, специалист по общей теории права и политологии, конституционному и муниципальному праву, государственному управлению. На кафедре работал до избрания зав. кафедрой административного права и управления доцент А. С. Васильев, проводивший исследования в области теории государственного управления, и до избрания зав. кафедрой морского и таможенного права и назначения ректором института — доцент С. В. Кивалов, специалист в области административного и таможенного права. Они представили весьма интересные монографические работы, защитили докторские диссертации, получили профессорские ученые звания.

С государственным правом, которое в учебном, научно-методическом и исследовательском направлениях обеспечивали М. Ф. Орзих, С. В. Кивалов, ст. преподаватель Т. М. Пахомова и ассистенты М. А. Баймуратов, С. Д. Кутателадзе, А. Е. Лодочников, А. В. Медведев, В. А. Михалев, органически было связано советское строительство, которое вели доцент

А. Г. Алексеенко, Т. М. Пахомова. С 1985 г. ведущий преподаватель этого курса (впоследствии преобразованного в специальную часть государственного права) — доцент Б. А. Пережняк, научные интересы которого складываются, в основном, в области управления социально-культурным строительством и социально-культурных прав граждан.

Административно-правовые курсы после ухода с кафедры профессора И. Н. Пахомова читали доцент В. Т. Олиевский, профессор Е. В. Додин, осуществивший оригинальные исследования по административно-процессуальному праву. Одновременно был введен ряд публично-правовых спецкурсов, которые вели А. С. Васильев, С. В. Кивалов, М. Ф. Орзих, Б. А. Пережняк и, после защиты кандидатской диссертации, — М. А. Баймуратов.

До 1965 г. финансовое право читали практические работники. Затем этот предмет ведет доцент Д. А. Бекерская, специализирующаяся в области правового регулирования специальных средств бюджетных учреждений. Ею подготовлен ряд пособий по финансовому праву.

Курсы государственного права буржуазных стран и международное право в послевоенный период, как правило, поручались одному ведущему лектору. Непродолжительное время вел эти курсы широко эрудированный юрист-международник профессор Д. Б. Левин, научные занятия которого были посвящены государственному суверенитету, международному сотрудничеству, международно-правовым средствам запрещения агрессии. Большой популярностью у студенчества пользовались лекции по этим курсам, которые блестяще читал в 60–70-е годы профессор М. А. Нудель. Его исследования в области буржуазного конституционализма завершились фундаментальными монографической и диссертационной работами. С 1979 г. эти учебные дисциплины обеспечивали доцент М. Е. Черкес, исследовательская работа которого посвящена в основном государственному праву зарубежных стран, доцент М. А. Баймуратов, научный интерес которого складывается по проблеме организационно-правового обеспечения международного сотрудничества местных советов, ст. преподаватель В. А. Михалев, ассистент А. Е. Евгеньин. Государственное право зарубежных социалистических стран (с 1992 г. этот курс включен в качестве части Государственного права зарубежных стран) вел М. А. Нудель, с 1980 г. — доцент М. Г. Смола, научные интересы которой складывались в основном в области государственного права и сравнительного государствоведения.

В последние десятилетия на передний план выдвигается учебно- и научно-методическая работа, нравственное и профессиональное воспитание студентов, специализирующихся в области

публичного права. Функционирует специализированная аудитория государствоведения, работающая на режиме учебно-методического кабинета публичного права, студенческий дискуссионный клуб «Юрист 80-х: каким ему быть?»¹, кружок государственного, административного и международного права (с 1990 г. — кружок публичного права и управления).

Развитию и дальнейшей специализации в системе публично-правовой подготовки студентов способствовало выделение кафедры административного права и управления (зав. кафедрой — А. С. Васильев) и кафедры морского и таможенного права (зав. кафедрой — С. В. Кивалов). Это был необходимый процесс дифференциации², а сохранение на этих кафедрах в основном профессорско-преподавательского состава бывшей для них базовой — кафедры конституционного и международного права обеспечило преемственность в развитии лучших педагогических традиций.

Это проявилось, в частности, в правопропагандистской работе, переподготовке кадров государственной службы. В 1989 г. по инициативе кафедры конституционного и международного права приказом Министра юстиции и Министра образования Украины при университете создан Факультет повышения квалификации работников советских органов и юридической службы народного хозяйства с предоставлением права на переподготовку преподавателей юридических дисциплин (в 1994 г. реорганизован в Факультет повышения квалификации государственной службы в управления, преемник которого с 1996 г. — Одесский филиал Академии государственного управления при Президенте Украины).

Педагогическая работа по обеспечению учебных дисциплин публично-правового цикла органически связана с научной работой, которая осуществляется по фундаментальным проблемам и в поисково-прикладном режиме исследовательской деятельности. Монографические работы опубликованы М. А. Баймуратовым, А. С. Васильевым, Е. В. Додиним, С. В. Киваловым, М. Ф. Орзих, И. Н. Пахомовым, Л. М. Стрельцовым.

¹ См.: Орзих М. П. Юрист 80-х: яким йому бути? / М. П. Орзих // Комс. іскра. — 1980. — 12 квіт.

² См.: Колмаков В. П., Орзих М. Ф. Инженер-юрист или правовед-транспортник? / В. П. Колмаков, М. Ф. Орзих // Моряк. — 1972. — С. 53; Орзих М. Менеджери соціалістичної формації / М. Орзих // За наук. кадри. — 1988. — 20 трав.; Орзих М. Ф. Требуется «школа бизнеса» / М. Ф. Орзих // Веч. Одесса. — 1988. — 14 марта; Кивалов С. В. Юридическому образованию в Одессе — 150 лет / С. В. Кивалов // Одес. вестн. — 1997. — 13 авг.

С 1979 г. развернулась работа по республиканским и региональным целевым комплексным программам, важнейшим республиканским темам, заказным работам для государственных органов и хозяйственных организаций, общественных организаций, по договору сотрудничества с Одесским областным советом, хозяйственным работам с экспертным признанием их социального и экономического эффекта. Развивая традиции коллектива базовой кафедры, которая имела в своем составе (в конце 60-х гг.) научно-исследовательскую лабораторию по проблемам государственного строительства, была создана группа научных сотрудников: штатных (в т.ч. психологов, социологов, юристов) и из числа преподавателей и студентов факультета, которая вела на основе паспортизированных (тематических) возможностей коллектива прикладные и поисковые публично-правовые исследования. С 1993 г. началась работа по проекту «Местное самоуправление в условиях формирования правового государства» государственной научно-технической программы, утв. Госкомитетом Украины по вопросам науки и технологий (регистр. № 08.06.03./001—93).

Широко используются такие формы внедрения результатов научной работы в практику государственно-правового строительства, как участие в рабочих и экспертных группах по законопроектам, представление концептуальных набросков и проектов нормативно-правовых актов, подготовка докладных записок, предложений. Ряд работ выполняется по поручению Верховной Рады, Администрации Президента, Кабинета Министров Украины, местных органов власти и самоуправления.

Участие в аттестации научно-педагогических кадров, защита докторских (Л. М. Стрельцов, М. А. Нудель, Е. В. Додин, А. С. Васильев, С. В. Кивалов, М. А. Баймуратов) и кандидатских (М. Е. Черкес, М. Г. Смола, Б. А. Пережняк, Д. А. Бекерская, Е. И. Харитоновна, Л. Р. Биля) диссертаций, расширение аспирантуры привели к формированию профильного для публично-правовых наук специализированного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук, а также специализированного совета по политическим наукам.

Конец 80-х — начало 90-х гг. характеризуется выходом профессорско-преподавательского коллектива в сферу международного научного и учебного сотрудничества, появились договорные отношения с юридическими научными и учебными центрами Венгрии, Германии, Канады, США, Японии. Наиболее значительным результатом в этом отношении были совместные коллективные монографии «Социалистическое пра-

во и личность» (1964 г. — соруководители авторского коллектива: Д. Анталффи, М. Орзих), «Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления» (1986 г. — соруководители авторского коллектива: И. Сюч, М. Орзих), зарубежные публикации, участие в международных форумах.

Научная работа коллектива и организационные формы ее интеграции с учебным процессом, связи науки — учебного процесса и государственно-правового строительства получили признание на республиканском уровне и в зарубежной литературе. Это нашло также обобщение и отражение в научно-методических публикациях, разработках, особенно по проблемам использования методов активного обучения, по имитационно-игровому моделированию в процессе публично-правового обучения студентов, подготовке и переподготовке государственных служащих. Заведующий базовой для публично-правовой подготовки кафедры назначается научным советником Комитета по вопросам правовой политики и судебно-правовой реформе Верховной Рады Украины, руководителем экспертно-консультативного центра Одесского областного совета, советником головы города Одессы, избирается членом Правления и экспертом Фонда содействия местному самоуправлению при Президенте Украины, Комиссии Координационного совета по вопросам местного самоуправления при Президенте Украины.

В последнее десятилетие XX в. на основе новой Концепции публично-правовой подготовки

юридических кадров (на 1990—2000 годы) развернулась перестройка учебной и научной работы, соответствующая специализация реорганизуется в факультет государственного строительства и управления. Одновременно функционирует Международная образовательная Программа прикладного государственоведения и управления (Public Policy), в реализации которой принимают участие наряду с учредителями — Одесским госуниверситетом, Юридическим институтом ОГУ, Мэрилендским университетом и Университетом Дж.Хопкинса (США) также Днепропетровский институт управления и Симферопольский университет, ряд американских вузов и НИИ. Первый выпуск студентов по Программе состоялся в 1997 г.

Образование юридического института не только способствовало повышению уровня публично-правовой подготовки студентов, но обеспечило организационные возможности для открытия филиала базовой кафедры при Одесском городском совете, включение профессорско-преподавательского состава и студентов в работу областных комиссий по организации правового воспитания населения и по координации мер по введению в действие Конституции Украины, в подготовку Концепции государственно-правовой реформы. Это — естественный итог органического соединения науки — учебного процесса и практики государственно-правового строительства и начало нового этапа совершенствования публично-правовой подготовки в Юридическом институте¹.

¹ Коваль В. Академик Марк Орзих: «Мы присутствуем при рождении нового поколения управленцев» / В. Коваль // Одес.вестн. — 1997. — 28 июня.

ВУЗОВСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕСТРОЙКИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

Известия вузов. Правоведение. — 1988. — № 3. — С. 3—12.

1. Стратегия ускорения социально-экономического развития страны влияет на все стороны и этапы научного производства, темпы материализации научных идей во всех областях человеческой деятельности¹. Возрастает роль высшей школы как одного из важнейших факторов долгосрочного воздействия на поступательное развитие социалистического общества. Позиции высшей школы в отношении других сфер общественной жизни должны быть опережающими². В этих условиях перестройка системы высшего образования направлена не только на формирование «с упреждением» кадровых ресурсов страны, но и на повышение вклада вузовской науки в реализацию стратегической линии партии³.

Важнейшая особенность вузовской науки в отличие от академической и отраслевой в том, что ее деятельность не ограничена материальным и духовным производством, социально-культурным и государственно-правовым строительством. Одновременно она ориентирована на учебный процесс и его результат — подготовку молодых специалистов для отраслей народного хозяйства, культуры, государственной службы. Наряду с этим высшая школа обладает значительным потенциалом непосредственно научного производства⁴, готового к органическому включению в общий цикл материального и духовного произ-

водства. Здесь «процесс производства становится применением науки», а наука «фактором, так сказать, функцией производства»⁵. Вузовские ученые составляют ныне более половины научного потенциала страны⁶. Главное же — в высокой степени концентрации в вузах ученых различного профиля, возможностях постоянного пополнения их рядов талантливыми студентами в процессе нормативно установленного расширения их участия в научно-исследовательской работе (НИРС)⁷. Юридические факультеты — преобладающее звено юридических учебных заведений — действуют, как правило, в составе университетов — многопрофильных научно-педагогических коллективов, обеспечивающих комплексные исследования, организацию и выполнение межвузовских программ⁸.

Региональная «привязка» вузов, сосредоточение в них ученых высокой квалификации⁹ способствуют научной проработке на различных уровнях — фундаментальном, теоретическом, поисково-прикладном — научно-технических программ, направленных на комплексное экономическое и социальное развитие в территориальном разрезе и с учетом общегосударственных интересов.

2. Применительно к юридической теории и практике использование научного потенциала высшей школы обусловлено решением общих для нее проблем, связанных с завершающей стадией цикла «исследование — разработка — внедрение»¹⁰. Поэтому именно здесь необходимы, в первую очередь, создание организационно-нормативных основ обеспечения интеграции науки и государственно-правового строительства,

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. — М., 1986. — С. 168.

² Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране // СП СССР. — 1987. — № 22. — Ст. 81; О ходе перестройки средней и высшей школы и задачах партии по ее осуществлению: Постановление Пленума ЦК КПСС от 18 февраля 1988 г. // Правда. — 1988. — 20 февр.

³ О повышении роли вузовской науки в ускорении научно-технического прогресса, улучшении качества подготовки специалистов: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 марта 1987 г. // СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 1.

⁴ Научное производство — система деятельности, включающая научную инфраструктуру, потребность в которой вызвана необходимостью доведения научных знаний до потребителя, их хранения, трансляции в пространстве и во времени, восприятия в виде определенной знаковой системы (Голубицкий В. М. Организационно-правовые вопросы управления наукой в системе Минвуза СССР /

В. М. Голубицкий: Автореф. канд. дисс. — М., 1982. — С. 8).

⁵ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 47. — М., 1955. — С. 553.

⁶ Поступь технического прогресса // Известия. — 1986. — 4 июня.

⁷ СП СССР. — 1987. — № 23. — Ст. 82. — П. 4, 6; СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 3, 4.

⁸ Там же. — Ст. 84. — П. 6.

⁹ Например, по Одесской области, в целом при дефиците докторов наук в вузах, более 75% из них работает именно в вузах.

¹⁰ СП СССР. — 1987. — № 22. — Ст. 81.

формирование легализованных в нормативно-правовых актах общего (постановления Совета Министров), надведомственного (Госплан, ГКНТ, Госкомтруд) и ведомственного (Государственный комитет СССР по народному образованию) характера формально определенных решений о понятии, формах внедрения науки, содержании цикла научного результата, критериях качества и эффективности юридической науки¹.

Традиционно масштабом измерения результатов научного творчества ученого-юриста служит количество и объем публикаций с выделением монографических изданий. При этом не учитывается, что иногда зафиксированное в соответствующем документе короткое выступление на конференции, совете и т.п. бывает плодотворным, информативным, оригинальным, обладает новизной, сформулировано в пригодной к непосредственному внедрению форме, а объемная публикация не вызывает никакой, даже протестующей, реакции научной общественности. Науковеды называют такие публикации «информационными невидимками». Небезынтересен в этом отношении опыт Филадельфийского института научной информации (США), который обрабатывает все научные журналы, обладающие выше определенного минимума «индексом цитирования» (отношения между публикациями данного журнала и цитируемыми его публикациями в разных странах) и помещает результаты в специальном еженедельнике «Current Contents». Опыт американских коллег в организации такой работы нелишне было бы использовать Институту научной информации по общественным наукам АН СССР.

Каково же вообще информационное обеспечение вузовской науки, в частности, по двум крайним позициям — планирование и внедрение результатов исследования? Установлено, что современный специалист способен освоить не более 4% публикаций по специальности. (Принимая во внимание сложности поиска соответствующей научной информации, некоторые зарубежные фирмы предпочитают порой нести расходы на повторные исследования). Вследствие ограниченных возможностей использования в

юридической науке и практике информационно-поисковых систем (ИПС), особое значение приобретает реферирование литературы. Однако в настоящее время оно идет по такому множеству каналов, что уже начали появляться рефераты рефератов (двух- и трехкратное реферирование). Недостаточную помощь ученым оказывают ВЦНТИ и региональные ЦНТИ, которые охотно идут на заключение договоров об информобеспечении юридических научно-исследовательских работ. Но в силу существующих научной ориентации и рубрикаторах их потенциал, готовый к использованию в области теоретической и прикладной юриспруденции, ограничен.

Деятельность по информационному обеспечению вузов должна быть централизована и сконцентрирована в отраслевом академическом институте с возложением на него обязанности первоочередного обеспечения научной информацией периферийной вузовской науки, ориентируясь при этом на проблемы, которыми занимаются соответствующие региональные вузовские (межвузовские) научно-педагогические коллективы. Одновременно следует повысить эффективность работы по стандартизации, унификации, метрологическому обеспечению результатов научных исследований, создать возможность видовой (постановка проблемы, научное обоснование или дополнительный аргумент, организационно-нормативное предложение и др.) и содержательной, процедурно определенной регистрации научного результата, усилить защиту приоритетов и охрану авторских прав.

На этой основе становится возможным решение еще одной научно-практической проблемы, относящейся к внедрению науки, — закрепить обязанность (с подкреплением ее организационными, кадровыми, финансовыми средствами) координаторов (головные организации) конкретных программ, планов обеспечивать соисполнителей научной информацией, которая в настоящее время направлена в основном в одну сторону — от соисполнителя к головной организации — и имеет по преимуществу характер отчета, периодичность которого не учитывает особенностей организации вузовского научного производства. Здесь отражается общая ситуация, сложившаяся в сфере отношений головных организаций с соисполнителями и являющаяся результатом неопределенности статуса, прав и обязанностей, ответственности головных организаций².

² Интересный опыт такой работы имеет Госкомстандарт СССР, утвердивший своим постановлением Типовое положение о головной организации по стандартизации (см.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. — 1987. — № 7. — С. 17–20).

¹ Эти инструментальные категории не определены нормативно, не имеют они однозначного решения и в научной литературе (см., напр.: Щербаков А. И. Эффективность научной деятельности в СССР: Методологический аспект / А. И. Щербаков. — М., 1982; Башин М. Л. Внедрение результатов фундаментальных исследований / М. Л. Башин // Советское государство и право. — 1983. — № 8; Рассохлин В. П. Механизм внедрения достижений науки / В. П. Рассохлин // Политика, управление, право. — М., 1985; Белиловский Е. Л. Централизованная регистрация научных результатов / Е. Л. Белиловский, Б. С. Розов, Ю. В. Четвериков // ЭКО. — 1986. — № 6).

3. Информация, циркулирующая в научной сфере производства, ориентирована на практику, которая выступает потребителем его результатов и критерием истинности научных выводов. Однако в области государственно-правового строительства, во-первых, не всякая практика служит критерием истины (например, административная или судебная практика), сама она может быть неистинной, не соответствовать объективно действующим общественным закономерностям уже потому, что не всегда с должным вниманием относится к реализации рациональных предложений науки¹. Во-вторых, практика подчас не в состоянии справиться с потоком утверждений, которые формулируются в качестве осуществляющегося на разных уровнях научного знания и нередко требуют предварительного «перевода» на прикладной язык. Кроме того, между установлением и даже общим признанием истины и ее реализацией имеется определенная временная дистанция, что обусловлено уровнем и предельными возможностями действующих структур науки, технологией научного поиска, ресурсами науки, наконец, особенностями деятельности ученого-юриста, результаты которой в ряде случаев требуют властно-нормативного признания государством. В-третьих, на данном этапе не выработаны формализованные показатели качества и эффективности юридической науки, методики их определения. Обычно они «заимствуются» из других областей знания или рассчитываются исключительно по показателям экономического эффекта. Вместе с тем, например, борьба за укрепление социалистической законности связана не только с устранением материальных издержек, а одновременно направлена против причинения обществу, коллективам, отдельным гражданам серьезного социального, нравственного ущерба. Экономико-практический подход (даже при исчислении ожидаемого, а не реального экономического эффекта) в подобных случаях затруднителен и методологически не всегда оправдан, если учесть требование партии о тесной взаимосвязи экономического, социального и духовного прогресса советского общества. «Иначе мы, сэкономив несколько сот миллионов, можем потерять столько, что никакие миллиарды не восстановят потерянного»².

¹ См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. — М., 1986. — С. 85.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 38. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 168; см. также: Горбачев М. С. Избр. речи и статьи / М. С. Горбачев. — М., 1986. — С. 360. Несмотря на четкую политическую позицию в данном вопросе, ее нормативное закрепление (СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 8), социальный эффект по-прежнему при-

убедительной иллюстрацией служит законопроектная деятельность, наукоемкость которой повышается за счет внедрения достижений науки в процесс правотворчества. Это достигается не только благодаря непосредственному включению ученых-юристов в рабочие законоподготовительные группы, советы, комиссии органов (организаций) — субъектов правотворчества, а также наличию информации о результатах научных исследований, имеющих прикладное значение (по типу тематических информационных, подготавливаемых ВНИИСЗ), обязательной обратной «информсвязи законоподготовительных органов — научных учреждений о содержании планов работы, состоянии их реализации, аргументированном решении (экспертной оценке) по предложениям науки законодателю. В отношении вузов указанные связи организационно оформляются, как правило, местными организациями и учреждениями в договорном порядке, местными советскими и хозяйственными органами письмами-поручениями, плановыми заказами или, например, распоряжениями исполкома о создании рабочей группы для подготовки проекта регламентов Совета и исполкома. В республиканском масштабе используется письмо-поручение Минюста или других центральных органов. Однако нормативно права и обязанности сторон устанавливаются лишь при заключении договора (типовое содержание которого не учитывает особенностей связи юридической науки и практики). На последующих этапах практически отсутствуют четкая организационно-нормативная регламентация положения сторон, стимулирование внедрения юридической науки и восприятия практикой ее достижений. Действующее законодательство в этом отношении ориентировано на материальное производство и не способствует созданию системы организационных, экономических и моральных мер, которые способствовали бы максимальной «восприимчивости практики к достижениям науки в области государственно-правового строительства»³.

знается «второстепенным» показателем внедрения вузовской науки.

³ Подр. см.: Кудрявцев В. Н. Юридические исследования — на уровень новых задач / В. Н. Кудрявцев // Советское государство и право. — 1987. — № 6. — С. 7—8; Орзих М. Ф. Программа КПСС о материализации научных идей и повышение наукоемкости деятельности местных Советов народных депутатов / М. Ф. Орзих // XXVII съезд КПСС о повышении роли местных Советов народных депутатов в государственно-правовом, социально-культурном и хозяйственном строительстве: Тезисы докладов и сообщений / Редколл.: Б. Н. Стречень, М. Ф. Орзих и др. — Одесса, 1987. — С. 48—58.

В настоящее время широкое распространение получили работы по выполнению целевых комплексных программ — ЦКП (государственных, общесоюзных, республиканских, отраслевых, региональных научно-технических¹), в которых выделены правовые разделы. Программно-целевой подход имеет тенденцию к дальнейшему углублению, подтверждает перспективность создания системы ЦКП, органически включающей наряду с научно-техническими программами собственно научные (по фундаментальным проблемам), специальные программы обществоведческого профиля. Это потребует внесения изменений в Положение о порядке формирования общесоюзных, республиканских (межреспубликанских), отраслевых (межотраслевых) научно-технических программ регионов и ТПК, реализации этих программ и контроле за их выполнением (утверждено постановлением ГКНТ, Госплана, Госснаба, Госстроя СССР и ЦСУ СССР от 30 марта 1984 г. № 130/68). Необходимо, в частности, определить формы конкретного участия местных органов власти, управления в разработке и осуществлении решений о внедрении комплексных программ и форм участия в данной работе гуманитариев (юристов). Одновременно на адресатов научных рекомендаций следует возложить обязанность реагировать на докладные записки, справки, представления (которые должны иметь определенную форму — взятие на учет, обоснованный отказ, включение в план оргпроектирования и др.), сообщать о принятом решении инициативной стороне (вуз, кафедра, научный сотрудник). Такой порядок целесообразно распространить на все научные разработки прикладного характера, содержащие типовые решения регламентного (нормативного) и ситуативного правового регулирования и государственного управления.

4. Существенное значение в настоящее время приобретает непосредственный выход юридической науки в зону проведения радикальной реформы — деятельность хозяйственных органов, организаций, предприятий. Обычно это связано с заказным, на основе договоров о социалистическом сотрудничестве, передаче научно-технической информации или хозяйственных договоров, заданием. Данная работа требует серьезной кадровой подготовки научных сотрудников и лаборантов (преподавателей, штатных работников НИЧ, студентов²), научного задела,

на основе которого проводится паспортизация исследовательского потенциала научной группы (кафедральной, межкафедральной), согласования с заказчиком направлений и объема работ, ожидаемого эффекта.

Общие науковедческие требования комплексности и системности, реальные процессы экономизации, социологизации, психологизации, математизации юридических исследований воспринимаются в таких условиях как естественный процесс организации научного творчества с запрограммированным результатом. Это особенно важно в связи с тем, что в вузах, как правило, отсутствуют научно-исследовательские лаборатории, учебно-научно-производственные объединения (НИЛ, УНПО) юридического профиля. Организационные, финансовые, психологические, даже науковедческие (в связи с потребностью «распредмечивания» юридической науки) и ряд других сложностей возникают при создании временного научного коллектива для решения конкретной задачи межотраслевого характера³, в процессе подготовки комплекса плано-программных документов, включающих планы внедрения результатов исследования с учетом возможного смещения программы в связи с принятием нового законодательства, практикой работы заказчика⁴.

Нередко это ведет к противоречиям между наукой и сферами ее внедрения, не всегда готовыми к превращению современного научного знания в неотъемлемую часть государственно-правового строительства. Важнейший путь преодоления этого противоречия — активное участие исследовательской группы в жизни трудового (административного) коллектива, постоянной связи с директивными (в отношении заказчика) органами, реальный союз творческой мысли и творческого труда. В данном случае происходит плодотворное для внедрения вузовской науки совпадение ролей участвующих в указанных процессах субъектов: новаторов

органически связана с деятельностью городского клуба делового общения и игротехники, входящего в Объединение молодежных клубов. Для студентов это — эффективное средство профессиональной подготовки, активизации НИРС. Одна из проблемных групп студентов отмечена в 1987 г. дипломом Всесоюзного конкурса на лучшую НИРС.

³ СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 8.

⁴ В 1987 г. при кафедре государственного и административного права ОГУ функционировала состоящая из преподавателей, научных сотрудников и студентов «группа кадрового сопровождения» (СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 4), ориентированная на организационно-методическое внедрение результатов исследовательских работ (1984—1986 гг.) на экспериментальной базе (4 предприятия) в деятельность организаций, предприятий-участников региональной ЦКП.

¹ СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 2.

² При подготовке и в процессе выполнения хозяйственных работ по юридико-управленческой проблематике при кафедре государственного и административного права ОГУ постоянно действует семинар преподавателей и студентов по административному общению. Работа семинара

(авторы, инициаторы идей, оргпроектов), организаторов (планирующих и определяющих ресурсное обеспечение и внедрение науки), пользователей. Видимо, таким образом возможно реализовать теоретическую концепцию решения проблемы внедрения науки, т. е. посредством преобразования противоречия между наукой и практикой во внутреннее противоречие самой практики¹.

При работе юристов по ЦКП на основе договоров можно предполагать упрощение внедрения результатов исследования, а также измерения эффективности юридической науки. Однако и в этих условиях вычлнить эффект юридических исследований и их внедрения сложно, поскольку юридическая программа обычно направлена на правовое обеспечение экономической или социальной задачи, в решении которой определить удельный вес исследовательской работы юриста нелегко. Вероятно, именно потому сейчас практически нет соответствующих методик², и юристы вынуждены использовать не всегда удачные аналоги естественнонаучных, технических разработок, имеющих подготовленные АН СССР, ГКНТ, ведомствами нормативные методики внедрения, измерения эффективности науки. Их разработка и легализация в нормативных документах применительно к особенностям юриспруденции выходит за пределы возможностей вузовской науки, требует создания межсекторальных (межотраслевых) групп в академических учреждениях, которые способны скоординировать научные силы, имеющийся опыт для решения этой прикладной проблемы юридического науковедения.

5. В целом вопрос о координации как функции управления юридической наукой не решен³, несмотря на активизацию деятельности главного координатора науки — отраслевого института Академии наук СССР (ИГП АН СССР), республиканских академических институтов, отделов, секторов, устойчивую практику проведения научно-координационных совещаний в рамках научных проблем (научных советов по проблемам), комплексных программ и др., значительную литературу.

¹ Рассохлин В. П. Механизм внедрения достижений науки / В. П. Рассохлин // Политика, управление, право. — М., 1985. — С. 12–20.

² Экономическая эффективность управленческих и хозяйственных решений: Справочник. — М., 1984; Эйсен Н. Ф. Распределение экономического эффекта между организациями-соисполнителями / Н. Ф. Эйсен. — Деп. в ВИНТИ, 28 июня 1985 г. — № 4672–85.

³ СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 6; см. также: Кудрявцев В. Н. Указ.соч. — С. 9.

Общая задача совершенствования управления советской высшей школой⁴ полностью относится к вузовскому научному производству. В частности, необходимо определить и нормативно установить правовые связи и взаимодействие (с распределением прав и обязанностей) между главным координатором юридической науки и координационными советами, комиссиями и т.п. Координационными функциями в отношении вузовской науки обладают Госкомитет, минвузы с соответствующими НТС (при Минвузе РСФСР действует Головной Совет), Комиссия по внедрению результатов законченных работ вузов ГКНТ, Совет по связям Академии наук СССР с высшей школой, региональные научные центры типа Южного центра АН УССР, научные центры высшей школы типа Северо-Кавказского НЦВШ, межвузовские центры обслуживания научных исследований — МЦО, региональные советы ректоров и др. Но, во-первых, не во всех управленческих центрах имеется юридическое представительство (секции, советы, комиссии). Такие подразделения отсутствуют, например, в Южном центре АН УССР. Во-вторых, явно недостаточно нормативно-правовое обеспечение управления (координации) вузовской наукой. Активизация работы в этом направлении на основе постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 апреля 1978 г. «О повышении эффективности научно-исследовательской работы в высших учебных заведениях» и совместного постановления Президиума Академии наук СССР и Коллегии Минвуза СССР от 28 июня 1979 г. — 16 января 1980 г. «Об укреплении связи высшей школы с научными учреждениями АН СССР» привела к улучшению нормативного обеспечения организации вузовской науки. Однако единого ведомственного (межведомственного) акта, закрепляющего полный состав субъектов управления (координации) вузовской наукой, отношения между этими субъектами, не принято. Не были решены эти вопросы и в Положении о Минвузе СССР.

Дальнейшее развитие должна получить тенденция к укрупнению проблематики при более узком составе тем, координируемых непосредственно ИГП АН СССР. На программы юридического профиля, особенно регионального уровня (которыми занимаются вузовские ученые), следует распространить режим государственных научно-технических программ, обеспечить их организационно (органы программно-целевого управления, организация НИЛ, УНПО) и финансово (бюджетные и хозрасчетные ассигнования) с использованием сверхбюджетных ассиг-

⁴ СП СССР. — 1987. — № 22. — Ст. 81.

нований из создаваемого в вузах фонда научно-технического и социального развития, объединенного (территориального) фонда финансовых средств Советов народных депутатов¹, с учетом специфики (трудозатраты, машинное время и т.п.) юридических исследовательских работ. Здесь можно использовать оправдавший себя опыт ИГП АН ВНР, по инициативе которого Советом Министров ВНР утвержден «Среднесрочный план общегосударственного главного направления комплексного научного исследования развития государственного управления (1981—1985)». План устанавливал не только задачи и цели, тематику с указанием головных организаций, вузовских соисполнителей, но и источники финансирования, «организационный порядок руководства и координации исследований». Для вузовской науки подобная программа была бы действенным средством усиления ее связи с академической и отраслевой, преодоления их разобщенности, а академическим учреждениям и отраслевым НИИ дала бы возможность использовать научный потенциал высшей школы, причем как профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, так и студентов².

Реальная форма внедрения юридической науки, широко используемая ИГП АН СССР и не получившая достаточного развития в системе юридической вузовской науки, — международное научное сотрудничество, участие вузов в реализации Комплексной программы научно-технического прогресса стран-членов СЭВ³. Опыт этой работы свидетельствует о значительных трудностях организационного характера, особенно в связи с переходом на контрактную форму взаимоотношений с зарубежными партнерами, где вузовская наука имеет иную организационную структуру и занимает иное место в системе на-

учной деятельности. Содержательная сторона совместной (коллективной) работы оказывается осложненной уже при совмещении юридических тезаурусов и отдельных дескрипторов.

Например, в процессе выполнения Договора о сотрудничестве коллективов юридических факультетов Одесского и Сегедского (ВНР) университетов эти трудности не ощущались остро на этапах ознакомления и совместных «параллельных» исследований, взаиморецензирования базовых работ в Одесском и Сегедском университетах, ИГП АН ВНР, Ассоциации венгерских юристов, но проявились в полную меру на завершающей стадии цикла «исследование — разработка — внедрение», в частности при подготовке межфакультетских монографий и сборника⁴. Координация со стороны отраслевого института АН СССР помогла бы преодолеть ряд теоретических и организационных затруднений, способствовала бы обобщению и распространению опыта международного научного сотрудничества вузовской науки, переходу на контрактные условия, предусмотренные инструктивным письмом Минвуза СССР № И-5, 1984.

6. Потребность в координации вузовской юридической науки проявляется также в постоянно действующей ее форме — внедрении в учебный процесс, подготовке молодых специалистов. Программное требование партии «обеспечить единство научной и учебной работы, широкое привлечение студентов к исследованиям, повышение на этой основе качества подготовки специалистов»⁵ актуализируется не только стратегией ускорения, но и современным зарубежным опытом доминирующего развития науки в «недрах» образовательной системы.

Высшая школа — школа науки, составная часть научно-исследовательского комплекса страны⁶, особый цех научного производства. Она не может стоять в стороне от магистральных направлений научного поиска, должна быть постоянно связана с академической и отраслевой наукой, иметь специальные каналы трансляции «большой науки» на учебный процесс, которые обеспечивали бы преодоление временного разрыва между наукой и ее отражением в

¹ Там же, 1986. — № 27. — Ст. 154. — П. 2, 5; № 24. — Ст. 84. — П. 5.15; Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. — 1988. — № 3. — С. 27—31.

² СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 3, 6. Например, с использованием результатов работы группы преподавателей, научных сотрудников и студентов при кафедре государственного и административного права ОГУ в производственных организациях кафедрой выполнено задание ИГП АН УССР, связанное с деятельностью общественного научно-консультационного сектора по вопросам самоуправления при редакции «Рабочей газеты» (см.: Балтийский М., Крещук В. Совет трудового коллектива: аргументы и оппоненты / М. Балтийский, В. Крещук // Рабочая газета. — 1987. — 10 июня).

³ СП СССР. — 1987. — № 24. — Ст. 84. — П. 2, 18, 20. См. также: Сотрудничество ученых-юристов социалистических стран // Советское государство и право. — 1984. — № 3; Rüster B. Juristische Aspekte des Komplexprogramms der Mitglieds länder des RGW für den wissenschaftlich-technischen Fortschritt / B. Rüster // Staat und Recht. — 1986. — № 7.

⁴ Социалистическое право и личность / Руков. авт. колл.: Д. Анталффи, М. Орзих. — Киев; Одесса, 1984; Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления // Acta Juridica et politica. — Т. XXXV. Fasc. 1—7. — Szeged, 1986.

⁵ СП СССР. — 1987. — № 22. — Ст. 81.

⁶ Там же. — Ст. 419. Отметим в этой связи, что решения о создании новых научно-исследовательских организаций в стране с 1987 г. принимаются Советом Министров СССР после установления возможностей разработки новых научных проблем в вузах (Там же. — № 24. — Ст. 84. — П. 12).

учебных курсах. Признано, что подобный разрыв в одно-два десятилетия в прошлом веке на уровне образования фактически не сказывался, в середине нынешнего века не имел существенного значения разрыв в два-три года. При современных же темпах научного творчества, законопроектной работы, масштабах ускорения социально-экономического развития страны отставание в два-три года от передовых достижений науки и практики безусловно ведет к снижению уровня подготовки специалистов¹.

В этих условиях не только вузовская наука должна быть органически соединена с академической и отраслевой, но и последние иметь прямой «выход» на высшую школу. Учебные планы, программы по учебным дисциплинам, направления научно-исследовательской работы студентов, подготовка профессиональных моделей выпускников юридического вуза с учетом обогащения содержания профессии правоведа, «онаучивания» его труда во всех областях государственно-правового строительства — вот далеко не полный перечень вопросов, которые должны решаться при непосредственном участии академической и отраслевой науки.

При этом следует учитывать, что поисковые работы исследовательского, научно-методического характера могут приобретать прикладное значение. Характерный пример — работа по созданию вузовской системы методов активного обучения (деловые игры, разыгрывание ролей, проектирование и др.). Они успешно использу-

ются в целях совершенствования нормативного, регламентного, ситуативного управления, улучшения работы государственного аппарата, правового регулирования общественных отношений, хозяйственного механизма, а также в процессе переподготовки и аттестации государственных служащих, участия в этой работе вузовских ученых и студентов-старшекурсников². Опыт работы в этом направлении стимулирует постановку вопроса о формировании наряду с квалификационными характеристиками по специальностям (которые с 1982 г. публикуются в Бюллетене Минвуза СССР) трех видов моделей — модели специалиста, модели подготовки специалиста, модели деятельности специалиста с дифференциацией по специализациям и с учетом реальных потребностей в юридических кадрах³.

² Имитационно-игровое моделирование с участием представителей исполкома областного Совета народных депутатов, НТС ЦКП, хозяйственных организаций, правоохранительных органов, преподавателей, научных сотрудников и студентов, проведенное в мае 1986 г. на базе юридического факультета Одесского университета с целью апробирования результатов хозяйственных исследований по региональной ЦКП и определения направления внедрения научных выводов и рекомендаций, показало, что эти методы эффективны для решения прикладных задач (Хозяйственное-правовое обеспечение кооперированных поставок металла: Информационный листок о научно-техническом достижении / Сост. М. Ф. Орзих, Е. О. Харитонов, Н. А. Саниахметова. — Вып. № 86—070. — Одесса, 1986; Kaplan R. E. What One Manager Learned in «The Looking Glass» and How He Learned It / R. E. Kaplan // Journal of Management Development. — 1986. — № 4. — P. 36—45).

³ Попытка сформулировать элементный состав этих моделей применительно к государственно-правовой специализации предпринята в ОГУ при составлении Рабочих программ учебной и производственной практики, Сквозной программы производственной практики по государственно-правовой специализации (1986 г.).

¹ В американской литературе в последние годы предлагаются варианты дифференцированных программ подготовки служащих с учетом возможного эффекта устаревания знаний в период выполнения служебных функций (см., напр.: Miles R. The Future of Business Education / R. Miles // California Management Review. — 1985. — № 3. — P. 63—73).

СВІТОГЛЯДНА ПІДГОТОВКА В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

Радянське право. — 1972. — № 1. — С. 70—74.

Навчальний процес у радянській школі єдиний: виконує одночасно функцію передачі конкретних знань учням і функцію формування наукового світогляду. XXIV з'їзд партії, визначивши завдання формування комуністичного світогляду як серцевину всієї ідейно-виховної роботи партії, вказав, що вся справа освіти має служити формуванню комуністичних переконань¹.

Такий підхід до співвідношення функцій навчального процесу забезпечує підготовку спеціаліста для роботи в умовах зростання масштабів і складності завдань комуністичного будівництва, розгортання наукової та науково-технічної революції, потоку інформації, що стрімко збільшується.

Нині перевага світоглядної функції навчального процесу не викликає, як правило, заперечень. Проте в практиці вищої юридичної освіти це загальновизнане положення здійснюється не завжди достатньо послідовно. Це пояснюється складністю вирішення педагогічних завдань, нерозробленістю методологічних і методичних питань світоглядної підготовки студентів, необхідністю вдосконалення навчальних планів.

При вирішенні цього завдання слід виходити з того, що співвідношення функцій навчального процесу не є абсолютно стабільним на всіх етапах навчання. Безумовна перевага світоглядної функції — це середній підсумковий результат усієї системи підготовки спеціаліста з вищою освітою. На окремих етапах навчання складаються змінні пропорції між функціями навчального процесу залежно від курсу (року навчання), рівня набутих раніше студентом знань, учбового предмета (загальнотеоретичного, фундаментального, спеціального), форми учбової роботи. Це обумовлено окремими методиками навчання (що враховують характер теми заняття, форми організації навчального процесу, складу аудиторії тощо), особливою методикою (яка враховує специфіку змісту учбового предмета) і, найголовніше, загальною методикою викладання, яка включає загальнодидактичні принципи навчання (незалежно від форми і засобів навчальної ро-

боти), що забезпечує органічну єдність методичних і методологічних проблем навчання, яка дає можливість методіку навчання розробляти на рівні наукових досліджень.

Формування наукового світогляду студента будується на основі цілісної та стрункої системи філософських, економічних і соціально-політичних поглядів. Загальнотеоретичним ядром системи є марксистсько-ленінська філософія.

Світоглядну підготовку студент дістає по курсах філософії, політекономії, наукового комунізму². Це не означає «монополізацію» світоглядної функції навчання цими предметами. Світоглядна підготовка студентів здійснюється в усіх видах навчання, по всіх предметах учбового плану. Але роль окремих предметів у цьому відношенні є неоднаковою. Вирішальне значення в спеціальній світоглядній підготовці студентів-юристів має загальна теорія держави і права — фундаментальна, загальнотеоретична, юридична наука.

В юридичній літературі питання про роль загальної теорії держави і права, її функції, місце в системі юридичних наук є дискусійним. Але методологічний та світоглядний характер цього учбового курсу, а тому його основоположне значення для світоглядної підготовки студентів не викликає сумнівів.

Світоглядна підготовка радянського студента — це формування системи поглядів, що відбиває на рівні сучасної науки і в системному вигляді світ у цілому, його частини, зв'язки речей, явищ, процесів, роль особи як соціальної і мислячої істоти. На цій основі створюється найбільш універсальний, широкомасштабний підхід до дійсності в її історичному розвитку, в усіх її зв'язках і опосередкуваннях, що включає всі доступні на даному рівні пізнання об'єктивні реальності, а також мислення, яке пізнає. Такий підхід потребує загальнофілософської підготовки. Але існують окремі сторони, аспекти світогляду і відповідно світоглядної підготовки: природно-науковий (натуралістичний), суспільнонауковий

¹ В. Єлютин підкреслює, що «навчальний процес — центральна ланка всієї системи комуністичного виховання майбутніх спеціалістів» (Єлютин В. Задачи кафедр общественных наук высших учебных заведений на современном этапе // В. Єлютин // Коммунист. — 1972. — № 1. — С. 85).

² Найбільш поширена в радянській літературі думка про те, що «володіння науковим світоглядом означає не лише засвоєння найважливіших філософських положень, але необхідно передбачає глибоке знання основних висновків інших складових частіш марксистського вчення» (Ермолов А. Я. Роль философии в формировании мировоззрения // М.: 1964. — С. 5.)

(гуманітарний), гносеологічний. У цій системі виділяються групи поглядів кожного аспекту. Так, у гуманітарному аспекті розрізняються соціологічні, суспільно-політичні, етичні, естетичні уявлення. Продовжуючи цей перелік (або конкретизуючи його), є підстави виділити групу державно-правових світоглядних поглядів і уявлень.

Виділення юридичної світоглядної підготовки забезпечує вирішення дослідницьких, навчально-методичних завдань. Вони зумовлені багатосторонністю проявів соціального життя, складністю теоретичного опису, пізнання, вивчення соціальних систем дуже високого класу, відносною самостійністю держави і права, нарешті, специфікою предмета юридичної науки і необхідністю у зв'язку з цим вузько-наукового підходу до її спеціальних об'єктів. Державно-правова світоглядна підготовка структурно також є досить складною і потребує виділення рівнів, «поверхів» цієї підготовки.

Насамперед це — «засоби бачення, розуміння і оцінки оточуючої дійсності»¹, тобто загальнонаукові та окремонаукові (загальні і спеціальні) методи пізнання державно-правових явищ як концептуального підходу до об'єктів вивчення та дослідження юридичної науки, а також окремонаукові методики (загальні та спеціальні) пізнання цих явищ як засоби, процедури нагромадження, систематизації та обробки інформації про державу і право. Потім це — поняття та категорійний апарат юридичної науки, який акумулює теоретичні знання у вигляді системи образів і моделей явищ і процесів дійсності. Нарешті, це — соціально-правові почуття як своєрідні та відносно самостійні відбиття соціальної дійсності.

«Поверхи», які органічно пов'язані в системі пізнавальної діяльності студента, являють собою необхідні канали, по яких здійснюється в навчальному процесі зв'язок (прямий і зворотний) між викладачем і студентом, по яких студент одержує правову інформацію.

Підготовка цих каналів (світоглядна підготовка) починається на першому курсі і триває протягом усього періоду навчання на основі руху пізнання від простого до складного і від загального до окремого тощо. Проте чинні учбові плани з юридичної спеціальності (затверджені в 1967 і 1968 рр.) в деяких ланках не забезпечують послідовного додержання цих принципів. Так, відповідно до плану систематичне вивчення теорії держави і права завершується на першому курсі, тобто в той період, коли студент ще немає

необхідної філософської підготовки² і належних юридичних знань, його світогляд характеризується, як правило, звичайними, нерідко досить примітивними уявленнями про державу і право. Це примушує викладача розширювати проблематику загальної теорії держави і права, вдаватися до філософського обґрунтування державно-правових проблем, широких вторгнень у економічну науку, в міжгалузеві узагальнення, тобто викладати ті питання, які є предметом викладачів інших наук.

З іншого боку, неприйнятним є перенесення курсу теорії держави і права на останні роки навчання, оскільки цей предмет на першому курсі виконує не лише онтологічну, методологічну, ідеологічну функції, а фактично є загальнотеоретичним введенням у юридичну науку, виконує функцію пояснення основних теоретичних форм науки. Ці форми — фундаментальна система юридичної науки, основа наступної спеціальної підготовки студента. Але для першкурсника вони становлять не стільки відбиття самостійної пізнавальної діяльності, скільки певні розумові образи, описані викладачем і літературою.

Можливе вирішення цієї проблеми — розчленування загальної теорії держави і права як учбового предмета³. На першому році навчання головним змістом загальнотеоретичного курсу (його можна назвати «Загальнотеоретичне введення в юридичну науку») буде категорійний апарат юридичної науки, система основних юридичних понять, побудована відповідно до внутрішньої логіки самої науки.

За цих умов, по-перше, поняття, навіть як «готові» розумові образи, сприйматимуться студентами не як абстракції, не як деяка сума юридичних термінів, а як вузлові точки пізнавального процесу, інструмент пізнавальної діяльності. По-друге, на основі цих понять, що відбивають дійсність, соціальне і особове призначення державно-правових явищ, формуються соціально-правові почуття як самостійний рівень

² Логіка, що вивчається на першому курсі, незважаючи на вихід її за межі традиційної логіки, введення елементів логіки сучасної, символічної, є теорією формального висновку, що не має самостійного пізнавального значення, вона не містить вирішення світоглядних питань

³ На нараді правознавців соціалістичних країн у 1967 р. великий інтерес викликав досвід викладання на першому році навчання студентів-юристів курсу «Введення в теорію держави і права» (див. Недбайло П. Е. Вопросы предмета марксистско-ленинской теории государства и права и университетского ее преподавания / П. Е. Недбайло // Правоведение. — 1968. — № 3. — С. 151). Це питання привернуло увагу науковців у останні роки (див. Семенов В. М. Совершенствовать работу высшей юридической школы / В. М. Семенов // Советское государство и право. — 1971. — № 12)/

¹ Черноволонко В. Ф. Мироззрение и научное познание / В. Ф. Черноволонко. — К., 1970. — С. 54.

світоглядної підготовки. Ці почуття, з одного боку, надають емоційного забарвлення процесові пізнання, сприяють перетворенню знання в переконання, сприйняттю ідей як власної цінності особи. З іншої, — емоції менше, ніж самостійна, пізнавальна, теоретична діяльність, бояться прогалин у системі знань (що є особливо важливим на першому році навчання студента).

У передостанній рік навчання спеціальна світоглядна підготовка студентів має завершуватися вивченням марксистсько-ленінської загальної теорії держави і права у повному обсязі. Студент, який вивчив у системі філософські, економічні, соціально-політичні ідеї марксизму-ленінізму, засвоїв галузеві юридичні інститути, ознайомився з практикою державно-правового будівництва, здатний за рівнем загальної і правової культури до самостійного вироблення, фіксування, уособлення правильних і цільних уявлень про державно-правову дійсність.

Зараз цю роль значною мірою виконує спеціальний курс, відокремлений із загальної теорії держави і права на випускному курсі — актуальні проблеми загальної теорії держави і права¹. Цей спецкурс водночас із світоглядною підготовкою студентів розкриє пізнавальні можливості науки, дасть інформацію про нові наукові напрями (які не набрали ще права зайняти певне місце в системі учбових курсів).

Змістом спецкурсу на сучасному рівні розвитку наукових знань, напевне, мають бути загальні методологічні проблеми теорії соціально-правового управління і правового впливу на особу соціалістичного суспільства (з введенням сучасних досягнень соціології, психології, кі-

бернетики, теорії ймовірностей, системного аналізу). Такий спецкурс забезпечить правильне уявлення у студентів про місце юридичної науки в процесах наукової революції, що відбувається в сучасному світі, покаже справжнє значення емпіричного і теоретичного рівня в науці, роль теоретичних форм у їх русі та переростанні власних смислових меж, роль теорії як обґрунтування вчинюваних дій для впевненості в них².

Запропоновані зміни в організації світоглядної підготовки студентів-юристів не є єдиною можливим рішенням³. Але необхідність зростання ролі загальнотеоретичної думки і теорії в суспільному житті, підвищення вимог до підготовки кадрів зобов'язують постійно вдосконалювати організацію навчальної роботи, оновлювати зміст навчального процесу з метою приведення його у «більшу відповідність до вимог науково-технічного прогресу, до загального рівня сучасних наукових знань»⁴.

У цьому напрямі Міністерство вищої і середньої спеціальної освіти СРСР провело велику роботу, зокрема, організовано вивчення в юридичних вузах наукового комунізму, радянського будівництва, кримінології, психології (загальної та судової), судової статистики (з основами загальної теорії), введені загальнообов'язкові державні екзамени з політичної економії та загальної теорії держави і права. Зараз назріла, на нашу думку, необхідність здійснити в цьому напрямі такі кроки: визначити місце загальної теорії держави і права в навчальному процесі відповідно до її провідної ролі та значення в системі юридичних знань і світоглядної підготовки студентів.

¹ У деяких юридичних вузах країни введені як обов'язкові курси «Основи науки управління», «Правова кібернетика», «Інформатика», «Методика соціологічних досліджень», «Нормативна техніка», «Ораторське мистецтво» та ін. (див., напр., статті В. Основіна і г. Горського, В. Кельдера і Л. Саарнітса в журналі «Правоведение», 1971, № 4, 6). В Одеському університеті на підставі рішення ради факультету другий рік проводиться зі студентами-випускниками робота за спецкурсом «Методологія. Особа. Право».

² Див. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. — Т. 35. — С. 172.

³ Див., напр., Косицын А. П., Остроумов Г. С., Фарберов Н. П. Современные задачи общей теории государства и права / А. П. Косицын, Г. С. Остроумов, Н. П. Фарберов // Советское государство и право. — 1968. — № 7; Основин В. С. Перспективы юридического образования в СССР / В. С. Основин, Г. Ф. Горский // Правоведение. — 1971. — № 4.

⁴ Матеріали XXIV з'їзду КПРС. — К.: Політвидав України. — 1971. — С. 97.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СВІТОГЛЯД СТУДЕНТА: ОНТОЛОГІЯ І ДИДАКТИКА

*Україна: становлення незалежності: Зміст і методика
висвітлювання в курсах соціальних і гуманітарних наук :
Всеукр. наук.-метод конф. / ОДУ ім. І. Мечникова — О., 1993. — С. 24—27.*

1. Визначаючи освіту пріоритетною сферою розвитку суспільства, Закон України «Про освіту» відносить до найважливіших його цілей «формування громадян, спроможних до свідомого суспільного вибору». Це припускає домінування світоглядної функції вузівської освіти та її організаційне — через «творення класичних університетів» та на цій основі — «університетських комплексів, де будуть і природничі, і гуманітарні, і правові й інші галузі знань» та дидактичне — через сучасні методи вузівської педагогіки, «педагогіки співпраці, коли і суб'єкт і об'єкт навчання рівноправні партнери, колеги» (П. Таланчук, 1992) — забезпечення. Така освіта, не знижуючи цінності й необхідності професійної підготовки студентів, попередить перетворення її у «ремісну» у вигляді набору умінь, навиків до виконання трудових функцій.

Ця проблема актуалізується в умовах реконструкції суспільного устрою, вибору шляху розвитку України за умов політизації студентства, «утягування» його в зону парламентських і партійних дебатів, мітингових акцій. Крім того, у світогляді деякої частини студентів явною стає «висока собівартість заочної любові до Батьківщини, особлива цінність української діаспори і висока честь зазнати своє валютне щастя» за кордоном (О. Горенко 1992).

2. Зберігаючи установлену законом незалежність освіти від політичних партій, суспільних і релігійних організацій, реально існуючий і природний інтерес студентів до політичного життя необхідно підвищити рівень світоглядної підготовки студентів, не «монополізуючи» її філософським підходом до сутнього і належного. «Людина, мовби проєцируючи на різні боки світу виділяє або розрізняє в себе якісно визначені сторони» (В. Ф. Черноволенко). Відповідно розрізняються в системі світогляду природнонауковий, суспільнонауковий і гносеологічний його аспекти з виділенням у кожному компоненті сукупності поглядів зображень. Так, в суспільно науковому аспекті виділяються поряд з соціологічними, етичними і естетичними суспільно-політичні зображення (О. Г. Спіркін).

Подібна декомпозиція дає можливість зафіксувати політико-правовий світогляд з при-

тамними йому особливостями: політичною багатомірністю і поліваріантністю, «обтяженою» ірраціональними елементами політики, формалізованістю і універсальністю правових конструкцій, складним співвідношенням політики і права вже тому, що будь-яка політична проблема суспільства «рідко не постає рано чи пізно юридичною», а «мова права стає мовою політиків» (О. Токвіль, 1897).

3. Перспектива інтеграції України у Європейську співдружність в сфері освіти зажадає організаційних і дидактичних заходів, спрямованих на забезпечення конвертованості університетських дипломів і, отже, «підтягування» вітчизняних професіограм за спеціальністю під стандарти, які за рішенням Ради ЄС (з червня 1985 р.) розробляються та періодично поповнюються.

Професіограми з усіх спеціальностей вузів України повинні включати політико-правовий фрагмент як частину моделі спеціаліста-професіонала (статутарна модель) його підготовки і діяльності (дидактична і діяльнісна моделі).

Одночасно ця ціль загострює суперечності випереджаючого навчання з фіксованою (диференційованою по спеціальностям, роках навчання, навчальних та наукових ступенях) позицією політико-правового світогляду випускника. Розв'язування цих суперечностей можливо при використанні науково-методичних засобів, при яких дискретність навчального процесу переборюється шляхом пренесення суперечностей «всередину системи навчання дидактичного забезпечення її поліпредметного змісту (онтодидактика «розпредмечування»).

Перевага відповідних дидактичних засобів — наприклад, ігрових імітацій з ролевою диференційованістю груп, гістографуванням та багатобальною оцінкою якостей студентів: від потенційного політичного лідера до аутсайдера — міститься у практично необмежених здібностях ситуаційного моделювання не сприйманого до установки традиційного навчального процесу на середньотипового фахівця, який відзначається професійною «зашореністю», низьким рівнем самонавчання, неадаптованістю до політико-правових інновацій суспільного життя.

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПИСЬМО ПО УЧЕБНОЙ РАБОТЕ

*Одесса : Отделение заочного обучения
Одесской специальной средней
школы милиции МВД СССР, 1956. — 11 с.*

Заочное обучение, организуемое специальными средними школами милиции, имеет своей целью подготовку оперативно-следственного состава милиции со средним юридическим образованием и проходит в соответствии с учебными программами и тематическими планами, разработанными для стационарного обучения, утвержденными МВД СССР. Различие между стационарным и заочным обучением состоит не в количестве и характере изучаемых дисциплин, не в объеме программного материала, а только в особенностях организации учебного процесса и методах работы учащихся.

«Положение о заочном обучении в специальных средних школах милиции МВД СССР» (Приказ № 33, 1956 г.) устанавливает ряд форм учебной работы для слушателей-заочников.

Причем, постановка учебного процесса на заочном отделении характеризуется преобладанием метода самостоятельной работы. Самостоятельная работа слушателя является главной формой работы в системе заочного обучения.

Это обязывает слушателя-заочника в совершенстве овладеть методикой самостоятельной работы, научиться работать самостоятельно и целеустремленно, правильно планировать свою учебную работу и строго придерживаться установленного плана.

Целью настоящего методического письма является помощь слушателям-заочникам в овладении методикой самостоятельной работы над программным материалом.

Прежде всего мы обращаем внимание слушателей на то, что все формы работы заочника должны строиться на единых методологических основах марксизма-ленинизма. Марксистское идейно-политическое содержание должно определять все формы работы слушателя-заочника над программным материалом.

Глубокое усвоение основ политики и идеологии марксизма, изучение решений партийных съездов, постановлений партконференций и пленумов ЦК КПСС, трудов классиков марксизма-ленинизма должно определять постановку самостоятельной работы слушателя не только по курсу основ марксизма-ленинизма и политичес-

кой экономии, где эти положения являются предметом специального изучения, но и по всем юридическим и специальным дисциплинам.

Изучение марксистско-ленинской теории должно тесно увязываться с практикой коммунистического строительства, с повседневной жизнью нашей страны и стран народной демократии, с современными международными событиями. Слушатели должны творчески и последовательно связывать изучение теории марксизма, изучение передовой советской правовой науки и специальных дисциплин с нашей повседневной практической работой в органах советской милиции.

При изучении юридических и специальных дисциплин надо всегда помнить, что конкретные положения этих наук построены на законодательном и нормативно-инструктивном материале, глубокое знание и понимание которого обеспечит практического работника милиции от возможных ошибок при исполнении почетного долга по охране общественного порядка, социалистической собственности, личной и имущественной безопасности советских граждан.

1. ОРГАНИЗАЦИЯ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА

Учебный процесс на заочном отделении рассчитан на 3 года и строится согласно учебному плану, утвержденному Министерством Внутренних Дел Союза ССР.

Положение о заочном обучении указывает на следующие формы работы слушателей-заочников:

- а) установочные и обзорные лекции;
- б) самостоятельная работа;
- в) консультации;
- г) контрольные и курсовые работы.

В этих формах слушатели-заочники должны организовать свою учебную работу в течение всего срока обучения.

Учебные сборы организуются один раз в год в 30-тидневный срок, в течение которого, кроме приема экзаменов и зачетов, со слушателями проводятся:

- а) обзорные лекции, консультации по дисциплинам (темам) истекшего учебного года;
- б) самостоятельная работа слушателей над учебным материалом;

в) установочные лекции по дисциплинам, подлежащим изучению в предстоящем учебном году, с методическими указаниями о порядке самостоятельной работы над учебным материалом, последовательности изучения тем (глав) и объеме рекомендованной литературы.

Работа слушателя-заочника во время учебных сборов планируется учебным отделом школы из расчета 26 рабочих дней по 8 учебных часов. На каждый экзамен и зачет учебным планом предусматривается один день.

Слушатель-заочник может быть переведен на следующий курс при условии выполнения контрольных и курсовых работ согласно учебному плану и сдаче экзаменов и зачетов по курсу.

Прием курсовых экзаменов и зачетов проводится во время учебных сборов (сессий), на которые слушатели вызываются специальным письмом.

По окончании третьего года обучения государственными экзаменационными комиссиями, утвержденными руководством МВД СССР, у слушателей-заочников принимаются государственные экзамены.

Окончившими специальную среднюю школу милиции считаются слушатели-заочники, выполнившие все требования учебного плана и выдержавшие государственные экзамены.

Всем окончившим школу выдается диплом об окончании школы с присвоением квалификации юриста.

Слушателям-заочникам, не сдавшим государственных экзаменов хотя бы по одному предмету, вместо диплома выдается справка с перечнем сданных и прослушанных дисциплин и предоставляется право на повторную сдачу государственных экзаменов в течение двух лет после окончания школы.

Слушатели-заочники, полностью выполнившие учебный план и получившие не менее чем по 75% предметов оценки «5», а по всем остальным предметам оценки «4» и сдавшие государственные экзамены с оценкой «5», получают диплом с отличием и пользуются правом на поступление в высшее учебное заведение по специальности без вступительных экзаменов в течение 2 лет, не считая года окончания школы.

II. УСТАНОВОЧНЫЕ И ОБЗОРНЫЕ ЛЕКЦИИ

Лекции являются важным средством обучения. Значение лекций на заочном отделении особенно повышается в связи с небольшим количеством лекционных часов и ограниченным временем непосредственного общения слушателей-заочников с преподавателем. Это обуславливает высокие требования, предъяв-

ляемые не только к преподавателю, но и к слушателю.

Установочные лекции читаются по дисциплинам, подлежащим изучению в предстоящем учебном году, и имеют целью познакомить слушателей с основными понятиями данной дисциплины, указать направление для самостоятельной работы над курсом, дать основные методические указания и объем рекомендуемой литературы.

Обзорные лекции читаются по дисциплинам истекшего учебного года. Слушатели приходят на обзорные лекции со знанием изучаемой дисциплины. Поэтому целью обзорных лекций является углубление знаний слушателей по отдельным важным темам и разъяснение особо сложных положений.

Обязательным условием усвоения материала лекций является ее конспектирование. Запись лекции не только окажет помощь при повторении материала, но и способствует активному усвоению материала на лекции. Самое трудное в записи лекции — умение правильно и быстро выделить главную мысль лектора и сжато ее записать. Ни в коем случае нельзя стремиться к дословной записи лекции — это невозможно (без знания стенографии) и не целесообразно. Записывать надо не слова лектора, а его мысли своими словами. Вырабатывая быстрый темп записи, полезно приучить себя к сокращению часто встречающихся слов, особенно юридических и специальных терминов.

При изложении лектором цитаты следует записать лишь ссылку на источник. Так же следует поступать тогда, когда лектор ссылается на нормативно-инструктивный материал.

В этих случаях слушатель должен постараться записать точно и по возможности полностью наименование акта, дату его издания, параграф или номер статьи закона, приказа и т.п. Дословно рекомендуется записывать лишь формулировки, определения и некоторые наиболее рельефные и важные положения в выводах по лекции.

Конспект по каждой дисциплине должен вестись в отдельной тетради с оставлением полей для заметок и дополнений лекций. Непосредственно после лекции, лучше всего в тот же день, следует прочесть конспект, отредактировать его, восполнить пропуски, подчеркнуть неясные положения для выяснения на консультациях.

III. САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА

Самостоятельная работа слушателей-заочников над изучением рекомендованной литературы

и других учебных материалов является основным методом глубокого и творческого изучения программного материала.

Самостоятельная работа слушателя является основной формой работы не только по своему значению, но и потому, что в этой форме проходит большая часть учебного процесса слушателя — в течение одиннадцати месяцев слушатель работает преимущественно методом самостоятельной работы.

Решающим в деле организации самостоятельной работы является разумная планировка учебного времени и целеустремленное выполнение плана.

Во время учебных сборов самостоятельная работа слушателя планируется заочным отделением и прямой обязанностью каждого слушателя является точное выполнение правил внутреннего распорядка школы, распорядка дня и расписаний занятий.

В период между сборами планирование самостоятельной работы осуществляется самим слушателем.

Рекомендуется составлять индивидуальные планы изучения дисциплин на весь учебный год, недельные планы самостоятельной работы и планы повторения изученного материала.

При планировании работы следует учитывать то, что слушатели-заочники по месту работы освобождаются от служебной подготовки (за исключением строевой и огневой). Отводимое для служебной подготовки время должно быть использовано для выполнения заданий по заочному обучению. После того, как план составлен, слушатель должен без промедления, быстро и энергично приступить к его выполнению.

Важным моментом в самостоятельной работе является умение сосредоточиться на изучаемом материале. Для этого надо научиться работать целеустремленно, всегда ставить перед собой определенную задачу.

В процессе самостоятельной работы слушатель большую часть времени работает с книгой. Книга — основной источник знаний. Работа с ней — дело тонкое, сложное и трудное. Успех в учебе во многом определяется качеством самостоятельной работы слушателя с книгой.

Обычно считается, что главным в работе над предметом является учебник. Это верно в том смысле, что в учебнике наиболее систематично, сжато и четко изложен курс данной дисциплины. Однако, при использовании учебников следует учитывать, что советская правовая наука, являясь передовой в мире, постоянно развивается, совершенствуется. Поэтому такие источники, как учебные пособия, слова-

ри¹, энциклопедии, могут быть использованы с успехом только в том случае, если слушатель в дополнение к ним систематически будет изучать труды классиков марксизма-ленинизма, читать периодическую² монографическую литературу и регулярно следить за законодательством.

Особенно это важно по дисциплинам, по которым нет учебников (основы марксизма-ленинизма, специальные дисциплины) и по тем дисциплинам, по которым учебники выпущены 3—5 лет тому назад (например, «Теория государства и права» 1949 г. издания; «Советское административное право» 1950 г. издания; и др.).

Большую помощь в усвоении материала окажут слушателям программы. Здесь слушатель найдет основную литературу по данной дисциплине и формулировку главных вопросов, отправных моментов курса. Программа должна использоваться в течение всего времени работы над предметом: при подборе литературы, изучении учебных пособий, руководящей и специальной литературы и нормативно-инструктивного материала, а также при самопроверке знаний слушателем. Надо учитывать и то, что на экзаменах и зачетах слушатели имеют право пользоваться программами.

Прежде, чем начать работу над изучением предмета, надо вдумчиво и умело подобрать литературу.

После того, как на основании программы, методических указаний преподавателя и с помощью библиотеки подобрана необходимая литература, слушатель приступает к ее изучению.

Изучение книги складывается из нескольких этапов:

- а) предварительное ознакомление с книгой;
- б) внимательное ее чтение;
- в) анализ прочитанного;
- г) рабочая запись.

Предварительное ознакомление с книгой имеет целью дать общее впечатление о данной книге. При предварительном ознакомлении следует обратить внимание на титульный лист, где имеется указание на автора книги, наименование и год издания книги. Ни в коем случае нельзя пренебрегать предисловием — здесь обычно говорится о том, с какой целью написана книга.

Знание оглавления книги поможет при дальнейшей работе над ней, поэтому знакомиться с

¹ Обращаем внимание слушателей на то, что выходит из печати учебник «Политическая экономия», 1955 г.; «Юридический словарь» (в 2 томах), 1956 г., учебник «Теория государства и права», 1955 г.

² Журналы «Коммунист», «Советское государство и право», «Социалистическая законность», «Советская милиция».

оглавлением надо вдумчиво, при необходимости просматривать отдельные разделы, чтобы выявить основные разделы, главы или отдельные места по тексту, на которые следует обратить особое внимание.

Внимательное чтение книги требует сосредоточенности и последовательности в восприятии материала. Поэтому надо строить так чтение книги, чтобы не разрывать мысль автора, отдельные положения книги. Надо научиться читать в один прием столько, сколько возможно будет сформулировать письменно или устно. Обычно это связано с разделами, главами, параграфами книг. Но если такого деления материала нет, следует самому находить и отграничивать отдельные положения книги. Ни в коем случае не следует прерывать чтение, не усвоив излагаемую мысль автора. Прежде, чем переходить к следующему разделу, надо стараться полностью понять предыдущий раздел. При чтении специальной литературы рекомендуется сноситься с соответствующим нормативно-инструктивным материалом.

После того, как книга прочтена, надо проанализировать, обдумать ее содержание, выяснить, какой новый материал был познан, какое он имеет отношение к тому или иному вопросу программы. В процессе усвоения прочитанного надо увязывать возникающие новые представления и мысли с теми вопросами, которые поставлены в программе, необходимо органически связывать приобретаемые сведения по разным учебным дисциплинам в единое целое. Совершенно недопустимо, например, отгораживать изучаемое по основам марксизма-ленинизма от изучаемого по теории государства и права, отраслевым юридическим дисциплинам. Тесно надо увязывать правовую науку с программным материалом по специальным дисциплинам.

Рабочая запись по книге представляет собой завершение глубокого продумывания и усвоения материала. Приступать к записи можно лишь тогда, когда мысль окончательно созрела, стала ясной во всех деталях. Записи бывают в форме плана, тезисов, цитат, конспектов, аннотации, хронологических или тематических выписок и т.п. Наиболее часто учащиеся применяют формы тезисов или конспектов. Тезисы — это сжато сформулированные положения автора, выраженные в категорической форме, без записей сформулированных причинных связей между ними.

Конспект — развитые тезисы с письменной фиксацией взаимной связи отдельных тезисов. Бывает целесообразно чередовать формы записей в зависимости от содержания

книги. Но во всяком случае записи должны составляться самостоятельно: в них слушатель должен своими словами изложить мысли автора книги. Такая рабочая запись не только поможет глубже осознать изучаемый материал, запомнить основные положения изученного, но будет способствовать при необходимости восстановлению в памяти содержания книги. Рабочие записи изученной литературы и конспекты лекций надлежит представлять для просмотра преподавателю при сдаче экзаменов и зачетов.

IV. КОНСУЛЬТАЦИИ

Консультации имеют целью оказать помощь слушателям-заочникам в их самостоятельной работе.

Консультационная работа проходит в форме групповых и индивидуальных консультаций преподавателей школы во время учебных сборов и в форме письменных ответов на вопросы слушателей в период между сборами.

Групповые консультации организуются также при управлениях милиции отделами, группами подготовки.

V. КОНТРОЛЬНЫЕ И КУРСОВЫЕ РАБОТЫ

Контрольные и курсовые работы, предусмотренные учебным планом, имеют целью: углубить знания слушателей, подытожить и проверить результаты изучения ими предмета, а также выявить их умение самостоятельно использовать теоретический материал при решении практических вопросов.

Письменная работа, курсовая или контрольная, должна быть подготовлена по первоисточникам, представлять глубоко проработанный слушателем материал.

Различие между курсовой и контрольной работой состоит в том, что курсовая является более развернутой, где на материале конкретной темы нужно показать знания по всей дисциплине в целом, тогда как контрольная имеет цель осуществить текущую проверку знаний, выявить, насколько слушатель ориентируется в изучаемом материале, в какой степени овладел он навыками самостоятельной работы по курсу.

По юридическим дисциплинам контрольная работа обычно включает задания по решению казусов.

К письменным работам предъявляются следующие требования:

а) работа должна быть написана на одну из тем, рекомендованных заочным отделением школы;

б) работа должна представлять собой основанный на обобщении руководящей и спе-

циальной литературы, систематически изложенный материал по избранной теме.

В работах по юридическим дисциплинам слушатель дает самостоятельный анализ нормативного материала, судебной и следственной практики. При решении задач следует давать подробный анализ правоотношения (преступления) и применяемой нормы права;

Примечание: Не допускается переписывание с брошюр, учебников и др. источников.

в) слушатель при написании работы творчески подходит к рекомендуемому примерному плану, изменяя или дополняя его при необходимости, однако, при разработке плана слушатель должен включать только те вопросы, которые не выходят за пределы темы;

г) объем контрольной работы должен быть не менее 24-х страниц ученической тетради, а курсовой — не менее 40 стр.

д) работа выполняется на ученической тетради, разборчивым почерком, обязательно чернилами;

е) цитаты должны приводиться в кавычках с точным указанием источника;

ж) работа должна быть аккуратно оформлена, иметь титульный лист, план, поля для заметок рецензента и в конце работы список использованной литературы;

з) работа должна быть направлена заочником непосредственно в школу не позднее установленных учебным планом сроков.

Примечание: Слушатели, не представившие к сроку письменных работ без уважительных причин, к сдаче экзаменов не допускаются.

Курсовые и контрольные работы оцениваются по пятибалльной системе (1, 2, 3, 4, 5).

Работа проверяется преподавателем и в течение 15-ти суток после ее получения направляется с рецензией слушателю.

При получении положительной рецензии на письменную работу слушатель должен внимательно прочесть рецензию, уяснить недостатки работы и постараться незамедлительно восполнить свои знания по соответствующему предмету.

В том случае, если письменная работа не зачтена, то следует учесть замечания, сделанные в рецензии, и написать новую работу.

Настоящее методическое письмо, как и всякие методические указания вообще, не ставит задачей дать рецепты, образцы работы заочника, регламентировать его работу какими бы то ни было рамками. Этого сделать нельзя и нецелесообразно. Мы останавливались в письме только на некоторых наиболее общих положениях, оправдавших себя в практике учебной работы в системе заочного обучения.

МЕТОДИКА РЕЦЕНЗУВАННЯ ПИСЬМОВИХ РОБІТ ЗАОЧНИКІВ З ЮРИДИЧНИХ ДИСЦИПЛІН

*Проблеми правознавства. — 1974. —
Вип. 28. — С. 123—131.*

Письмові роботи в системі заочного навчання — важлива форма самостійної навчальної діяльності студента і основний метод контролю за його навчанням у міжсесійний період.

I. Якість рецензування письмових робіт значною мірою обумовлена загальною і спеціальною підготовкою рецензента. Зміст цієї підготовки зобов'язує викладача, якому заплановано рецензування письмових робіт, почати підготовку до рецензування задовго до одержання першої письмової роботи заочника.

В період установчих занять на сесії заочників викладач-рецензент повинен провести консультаційну роботу з питань змісту тематики (завдань) письмових робіт, бібліографії з тем, методів організації виконання письмових робіт. Студентам-заочникам необхідно роз'яснити вимоги, що пред'являються до письмових робіт з даного предмета, як краще і доцільніше виконати письмову роботу. Якщо письмові роботи рецензує викладач, який веде заняття з даного предмета, то консультування заочників з питань виконання письмових робіт провадиться на установчих лекціях. Якщо ж рецензент не проводить лекційної роботи з студентами, йому необхідно надати можливість зустрітися із заочниками на спеціальній консультації. Головне полягає в тому, що рецензент обов'язково повинен поговорити із заочниками, письмові роботи яких він рецензуватиме протягом навчального року.

Консультування заочників про виконання письмових робіт передбачає готовність викладача не тільки до проведення методичних консультацій, але й повну підготовку до рецензування. Отже, підготовка рецензента має бути завершена в період установчих занять із заочниками. Подальша робота рецензента щодо підготовки до рецензування провадиться в загальному плані вдосконалення теоретичних знань, педагогічного вміння, методичних навичок викладача.

Рецензування є складним педагогічним процесом і має велике завдання не тільки навчального, але й виховного характеру.

Об'єктом рецензування є результат навчальної роботи заочника, виклад того, що і як зрозумів заочник з вивченого матеріалу, як він розуміє зв'язок питань теми з практикою, з сучасністю.

Навіть погана робота (йдеться не про механічне відтворення матеріалу з підручника, брошури тощо) є результатом творчої праці заочника, має індивідуальні риси. Тому рецензент повинен «вгадати» хід думок заочника, знайти цінне в роботі, з'ясувати, де і чому він «збився» на неправильний шлях міркувань, рекомендувати заочнику шляхи усунення недоліків у роботі.

Враховуючи складність завдання рецензування, викладач-рецензент не може розглядати рецензування як додаткове навантаження, факультативний елемент педагогічної роботи, який виконується у вільний від інших видів роботи час. Рецензент повинен так планувати свій робочий час, щоб рецензування письмових робіт включалося як органічна частина робочого дня.

II. Якість рецензування письмових робіт характеризується по-перше, чітким уявленням рецензента про вимоги, що висуваються до робіт заочників, по-друге, єдністю вимог, які ставлять до заочників рецензенти з різних предметів, по-третє, доведенням до відома заочників цих вимог та роз'ясненням обов'язкових умов, яким повинні відповідати письмові роботи.

Тому визначення єдиних вимог, що висуваються до письмових робіт заочників, і усвідомлення цих вимог заочниками та рецензентами є необхідною передумовою успішного виконання заочниками і рецензування викладачами письмових робіт.

У вищих навчальних закладах застосовуються два види письмових робіт — контрольні та курсові. Це зобов'язує знати не тільки загальні цілі і завдання письмових робіт, але й різницю між ними, яка проявляється в структурних особливостях тематики (завдань), обсягу рекомендованої літератури, що обумовлює різницю в змісті письмових робіт¹.

Контрольна робота показує рівень поточної роботи студента над курсом, з'ясовує, наскільки

¹ Див.: Домахин С. А. Методика написания дипломных и курсовых работ по правовым дисциплинам. Методические указания по изучению юридических дисциплин / С. А. Домахин — Сб. статей. — Л., 1961. — С. 29.; Основин В. С., Горский г. Ф. Перспективы юридического образования в СССР / В. С. Основин, г. Ф. Горский // Правоведение. — 1971. — № 4. — С. 107.

він орієнтується у матеріалі, що вивчається, якою мірою оволодів навичками самостійної роботи з курсу. Курсова робота є більш розгорнутою, де на матеріалі конкретної теми студент повинен показати знання з основних розділів курсу, вміння самостійно знайти і проаналізувати спеціальну літературу і нормативно-правовий матеріал, юридичну практику.

Різниця зазначених видів письмових робіт не виключає можливості вироблення загальних вимог до письмових робіт з урахуванням специфічних особливостей кожного з видів роботи.

Письмова робота виконується на одну з тем (варіантів завдань), рекомендованих кафедрою або запропонованих заочником і затверджених кафедрою. Роботи, написані не за встановленими темами (варіантами), повертаються заочникам без перевірки із зазначенням причин повернення.

Робота повинна являти собою систематично викладений матеріал з обраної теми (контрольного питання), який ґрунтується на узагальненні керівної і спеціальної літератури. Отже, робота студента повинна мати творчий характер. Проте це не значить, що заочник мусить вести дослідницьку роботу, відкривати нові істини чи обов'язково формулювати оригінальні висновки. Творчий характер роботи студента полягає насамперед в умілій систематизації та викладенні матеріалу. Це — творчість пізнання, засвоєння, яка буде початком творчої роботи по узагальненню, наприклад, юридичної практики.

Робота повинна політично правильно висвітлювати питання теми, виявляти розуміння заочником основ відповідної науки, показувати хороше знання обраної теми (завдання). Студент повинен проявити в роботі розуміння вимог соціалістичної законності при розв'язанні конкретних питань, вміння складати процесуальні документи і самостійно аналізувати нормативно-правовий матеріал, практику. При розв'язанні завдань заочник докладно і чітко аналізує склад правовідношення (правопорушення) і застосовувану норму права. Має викликати схвалення у рецензента використання заочниками в своїх письмових роботах художньої літератури, кінофільмів.

При виконанні курсової роботи заочник творчо підходить до рекомендованого плану, змінюючи або доповнюючи його в разі необхідності. Однак, при розробці плану роботи студент повинен включати лише ті питання, які не виходять за межі теми. Питання теми повинні чітко розрізнятися за текстом.

Обсяг курсової роботи не повинен перевищувати 45 — 50 сторінок, а контрольної — 20 —

25. Робота виконується в учнівському зошиті, розбірливим почерком, обов'язково чорнилом.

Робота має бути грамотно виконана, акуратно оформлена, пронумерована, мати титульний лист, план, поля для заміток рецензента і в кінці роботи список фактично використаної літератури. Студент повинен підписати роботу і зазначити дату її виконання. Вимога грамотного, акуратного оформлення роботи має настійно здійснюватись рецензентом. Це означає, що рецензент вимагає викладення матеріалу заочником літературною мовою, грамотно, без скорочень слів і речень (за винятком загальноприйнятих).

Заочник мусить подати роботу в строки, передбачені графіком виконання робіт. При рецензуванні письмової роботи викладачу слід звернути увагу на своєчасне подання заочником роботи, а дострокове виконання повинно виключити у викладача зауваження; а при запізненні у виконанні роботи — вказуються негативні наслідки несистематичного навчання, несвоечасне виконання навчального плану.

Послідовність та єдність вимог викладачів до студентів — загальне правило радянської педагогіки. Щодо рецензування письмових робіт це правило має особливе значення в зв'язку з важливим місцем, яке займає рецензія в керівництві самостійними заняттями заочників.

III. Методика і техніка перевірки письмових робіт значною мірою залежить від підготовленості, педагогічного досвіду та індивідуальних особливостей викладача. «Одним з найголовніших достоїнств рецензії має бути її індивідуальність, яка відображає, з одного боку, оригінальність рецензованої роботи, а з другого; обличчя самого рецензента»¹. Однак у процесі перевірки і рецензування робіт можна виявити і деякі загальні правила.

Обов'язковою умовою якісної перевірки роботи є перегляд, а потім уважне прочитання її рецензентом. Перегляд роботи має на меті встановити відповідність до теми, ознайомлення з планом, списком літератури, оформленням роботи. При прочитанні роботи увага рецензента фіксується на виконанні студентами всіх вимог, що висувуються до робіт, визначенні рівня спеціальних знань студентів. Одночасно враховується грамотність, стиль роботи, правильність розв'язання окремих і загальних питань, ступінь повноти у викладенні матеріалу.

Отже, ще до складання рецензії викладач дістає не тільки загальне враження про письмову роботу заочника, але й в основному, повно

¹ Гарилов А. А. О некоторых вопросах методики организации выполнения контрольных работ слушателями-заочниками / А. А. Гаврилов. — В сб.: Организация и методика заочного обучения, М, 1968. — С. 36.

сформульовані висновки. Однак по тексту роботи викладач не робить принципових зауважень щодо змісту планових питань теми в цілому.

В зв'язку з цим необхідно розрізняти матеріал, який буде сформульований у рецензії на письмову роботу, і зауваження, які мають бути відмічені по тексту роботи. Позитивні та негативні моменти, що характеризують знання заочника по темі в цілому або по найважливіших розділах теми повинні відбитися в рецензії. По тексту в цих випадках досить обмежитись позначками на полях роботи: «вдалий приклад», «правильний зв'язок з сучасністю», або «використати ч. II розд. III Програми КПРС», «цікавим був би приклад з місцевої практики», «це — не чинний закон, див. КТМ СРСР, 1968 р.», «неправильно викладено» тощо. Якщо позитивні або негативні зауваження рецензента стосуються деталей; окремих, не принципових для теми, то «і зауваження мають бути зроблені на полегшення роботи в процесі її перевірки. Іноді більш доцільно, в ній вказати на характер помилки, примусити студента на відповідні питанням-самостійно знайти свою помилку. Роблячи зауваження на полях роботи, слід по можливості тут же вказати шляхи усунення недоліків.

На полях і по тексту роботи слід також відмічати граматичні і стилістичні помилки, неточності в цитуванні тощо. Граматичні помилки доцільно виправляти, хоч в окремих випадках (явна описка, помилка, що повторюється, порушення елементарних правил граматики) можна обмежитись підкреслюванням.

Здійснюючи перевірку письмової роботи і відмічаючи по тексту свої зауваження, рецензенту доцільно:

а) коротко відмітити вдалі формулювання, порівняння, приклади тощо;

б) підкреслити явні описки чи повторення однотипного помилкового положення, поставивши на полях навідне запитання і надавши студентові можливість самостійно розібратися у власній помилці;

в) вказати помилку і відіслати студента до певного джерела чи нормативного акта;

г) звернути увагу на непослідовність викладення матеріалу або невідповідність між окремими частинами роботи;

д) вказати при потребі раціональніший або коротший шлях розв'язання завдання;

е) вказати на порушення вимоги, що висуваються до письмових робіт;

ж) уточнити або виправити не цілком чіткі формулювання;

з) вказати на недбалість у викладенні або в оформленні;

і) виправити або підкреслити (при повторній помилці) всі помічені граматичні помилки, підкреслити стилістично невдале формулювання, зауваживши на полях роботи: «стиль» або «невдала редакція».

Таким чином, на полях письмової роботи відбиваються різні за своїм характером зауваження рецензента. Але при цьому обов'язковим правилом є ясність зауважень і позначок рецензента. Не допускається ставити по тексту роботи знаків запитання, вигуків та інших непояснених позначок. Зауваження на полях роботи, виправлення в тексті необхідно писати зрозумілою студентові мовою, уникаючи вживання маловідомих слів і термінів, розбірливим почерком.

IV. Після всебічної перевірки письмової роботи викладач починає складати рецензію. Вона завжди має індивідуальний характер, оскільки відображає думку рецензента про результати самостійної та індивідуальної роботи кожного із заочників. Незважаючи на це, в методиці рецензування, у формі і структурі рецензій можна і необхідно знайти деякі загальні положення, методичні прийоми, які слід використовувати викладачам. Досвід рецензування показує, що в кожній рецензії тою чи іншою мірою мають бути визначені позитивні моменти роботи і недоліки, прогалини у знаннях заочника, а також вказані шляхи усунення недоліків, поради з методики самостійної роботи. Враховуючи умовність внутрішнього розмежування частин рецензії, послідовність їх викладу, слід визнати загальним правилом наявність у рецензії трьох частин: вказівки на достоїнства, позитивні моменти в роботі; вказівки на недоліки; рекомендації по усуненню недоліків у роботі і методичні поради про найдоцільніші шляхи самостійної роботи слухача над даною темою або предметом.

Подібно до того, як обсяг рецензії в цілому залежить від якості виконаної письмової роботи, а також від повноти зауважень і виправлень, зроблених у тексті і на полях роботи, обсяг і зміст окремих частин рецензії залежить від тих же умов. Відмінна, наприклад, робота обумовлює мінімальний обсяг другої частини рецензії, а посередня робота вимагає по можливості докладного аналізу недоліків і розгорнутих порад іноді навчально-консультаційного характеру, проте, як виправити зазначені недоліки. Чіткі, зрозумілі зауваження по тексту роботи полегшують рецензенту складання рецензії, оскільки йому слід обмежитись лише посиланням на ці зауваження. Однак незалежно від обсягу рецензії і співвідношення її частин, необхідність всіх трьох частин рецензії на будь-яку роботу підтверджується практикою заочного навчання.

Вказівки рецензента мають бути об'єктивні і конкретні. У зв'язку з цим слід відмовитися від складання першої частини рецензії в загальних фразах про «акуратність, грамотність і політичну заостреність», про те, що «вузлові питання розкриті добре». Ці висновки проходять повз увагу студента, нічого не навчають його, а вказівка, наприклад, на те, що «робота написана на високому ідейно-теоретичному рівні, являє собою вмілу систематизацію матеріалу», виховує у заочника почуття самозаспокоєння, впевненість у своїй «непогрішимості».

Друга частина рецензії містить всебічний і глибокий аналіз недоліків у роботі студента. [...]

Сумлінно підготовлена студентом робота не потребує об'ємної другої частини рецензії. Однак навчально-виховний характер рецензій передбачає необхідність вказівок на недоліки в кожній рецензії, навіть на відмінну роботу. Будь-яка письмова робота студента може бути поліпшена і, отже, вимагає критичного ставлення. Це не означає, що рецензент повинен «вишукувати» недоліки там, де їх немає, «причіплюватись» до окремих положень письмової роботи. Наведена рекомендація означає лише необхідність виховання у студентів допитливості, творчості в процесі навчання, бажання пізнати предмет глибше і всебічно. Обов'язок рецензента — допомогти в оволодінні предметом, поглибленні знань, використанні нового матеріалу, спеціальної літератури, періодичних видань.

Третя частина рецензії включає рекомендації по усуненню недоліків у роботі і методичні поради про найдоцільніші шляхи самостійної роботи студента над даною темою (питанням) чи предметом.

Деякі рецензенти вважають доцільним замість навчально-методичних рекомендацій роз'яснювати в рецензії по суті неправильно зрозуміле положення, тобто перетворюють рецензію на своєрідну письмову консультацію. Подібна думка висловлювалась і в методичній літературі¹. Однак більш правильно здається рекомендація заочнику про те, як виправити допущений недолік, яку вивчити літературу, якими методичними прийомами доцільніше користуватися при вивченні даного предмета. Лише в окремих випадках, коли рецензент знає, що те чи інше джерело не доступне заочнику, або за-

очник за своєю підготовкою не зможе самостійно розібратися у питанні, рецензент роз'яснює відповідальне питання по суті.

При складанні рецензії на роботу, яка включає розв'язання задач, викладач обов'язково повинен проаналізувати розв'язання, вказати (якщо це не зроблено) на полях роботи найдоцільніше її розв'язання, зробити висновок про його обґрунтованість, юридичну грамотність та додержання вимог соціалістичної законності. В рецензії може бути корисною вказівка на можливість розв'язання задачі в інший спосіб або заохочувальне зауваження про запропоновані студентами різні шляхи розв'язання задачі.

На основі перевірки роботи і рецензії викладач вирішує питання про оцінку письмової роботи. Розв'язання цього питання — важливий етап у процесі рецензування, оскільки не об'єктивно виставлена оцінка не сприяє підвищенню успішності заочника, не викликає у студента прагнення до вдосконалення роботи з даного предмета. Виходячи з цього, за роботу, яка розкриває деякі принципи питання, що «свідчить про сумлінне вивчення її автором рекомендованої літератури», слід виставити задовільну оцінку, а роботу в цілому правильну, але яка становить компіляцію підручних популярних брошур, не зараховувати. На оцінку роботи мають впливати і знання рецензентом рівня підготовки, профілю слухача і деякі інші обставини.

У методичній літературі висловлювалися міркування про критерії для оцінки письмових робіт з окремих предметів. Однак загальних критеріїв для всіх видів письмових робіт не можна виробити. Тут, мабуть, необхідно керуватися загальними вимогами педагогічної діагностики знань студентів з урахуванням специфіки письмової роботи як форми перевірки цих знань.

Якщо робота визнана незадовільною, рецензенту слід вирішити ряд питань: 1) треба вимагати від заочника подання нової роботи чи достатньо запропонувати йому доповнити роботу відповідним матеріалом, переробити окремі частини її (наприклад, розв'язання задачі, складання процесуального акта); 2) слід вимагати написання студентом-заочником роботи за старою чи новою темою; 3) запропонувавши заочнику виконати повторну роботу з нової теми, чи слід обмежувати його вибір у тематиці письмових робіт.

На основі досвіду роботи із заочниками можна рекомендувати розв'язання цих питань, так: студент повинен подати нову роботу з старої теми, якщо у поданій роботі основні принципи питання вирішені неправильно, або робота не зарахована з причини її несамостійного

¹ Див. : Иванов А. В. Улучшить рецензирование контрольных работ / А. В. Иванов, А. Д. Крештапов // Вестник высшей школы. — 1955. — № 5. — С. 33. Протилежна думка була висловлена на Всесоюзній науково-методичній конференції вищої юридичної заочної освіти — див. Тезисы докладов и содокладов Всесоюзной межвузовской научно-методической конференции по высшему юридическому заочному образованию. — М, 1965. — С. 43.

виконання (питання про вибір нової теми слід представляти студенту в межах тематики письмових робіт); студент повинен доповнювати роботу-новим матеріалом, якщо деякі основні питання матеріалу викладені повно і правильно, а інші — навпаки; вимога доповнити роботу має бути представлена, якщо одна з частин роботи — теоретична або практична (наприклад, задача) — виконані незадовільно, а друга частина — добре.

Рішення викладача про дальшу роботу заочника над завданням має бути ясно викладено в рецензії. Важливо, щоб рецензія, поза залежністю від її змісту, вже за формою переконувала студента у доброзичливому до нього ставленні викладача, в щирому прагненні викладача допомогти заочнику у вивченні предмета.

Наведені рекомендації з методики рецензування письмових робіт є не лише узагальненням інструктивного матеріалу по лініях Міністерства вищої і спеціальної середньої освіти, які мають у своїй системі навчальні заклади із заочним навчанням, методичної літератури, але насамперед ці рекомендації є відображенням багаторічного досвіду проведення цієї навчальної роботи на юридичному факультеті Одеського університету.

Методична розробка деяких питань організації керівництва і рецензування письмових робіт заочників та послідовне здійснення запропонованих рекомендацій спрямовані на розв'язання спільного завдання поліпшення підготовки спеціалістів по заочній формі вищої юридичної освіти.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ТЕХНОЛОГИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА (УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОСОБИЕ¹)

*Правовая политика и технология правотворчества :
Учебно-методическое пособие. —
Одесса : Астропринт, 1996. — 64 с.*

ВВЕДЕНИЕ

Право — историческая необходимость и общесоциальное, корпоративное и личностное благо, ценность. В условиях формирования и функционирования правового государства право самоценно, оно приобретает характер политической цели общества, сохраняя инструментальную значимость для определения пределов и сферы воздействия законодателя на общественную жизнь, для перевода на нормативный язык государственной политики, формирования правовой политики гражданского общества и правового государства.

В качестве органичного вида сложных (иерархических, полиструктурных, многоуровневых) системных образований право «в собственных внутренних основах» (Ф. Энгельс) имеет свои закономерности развития, обусловленные постоянной доминантой, и функционирования, определяемого переменными величинами. Законодатель не может «вдохнуть жизнь в некоего Давида, запрятанного в глыбе мрамора, скорее он, подобно Микеланджело, должен высвободить его из этой глыбы»². С этим связана преемственность, контитуитет права как «миграция» нормативно-правовых моделей, известных Украине и мировой юриспруденции, при условии не заимствования их, а критического восприятия. Поэтому, например, признанный «приоритет общечеловеческих ценностей» в проекте Конституции Украины (в ред. от 26 октября 1993 г.) не допустимо воспринимать как ориентацию на западные ценности сформировавшегося «открытого общества» (К. Поппер) с динамической социальной структурой (подвижностью элитарных слоев и ее личностной детерминацией), а следует трансформировать с учетом состояния стратификации общества Украины и его исторических традиций — уважением интересов социальных, национальных, профессиональных и др. групп населения.

Формирующаяся в настоящее время правовая система Украины, ее законодательство не должно механически рецепировать западные стандарты, а использовать их применительно к образу жизни народа в качестве инструмента создания собственной правовой ауры и украинского правового тезауруса. С другой стороны, целесообразно критически использовать модели из истории правотворчества, например, нормативную идею национально-персональной автономии (Конституция УНР, 1918), оставив право на национальное самоопределение и исключив кадастровые его способы, или идею децентрализации власти с «правом местного самоуправления территорией» (Конституция УНР, 1918), исключив неприменимую в современном обществе «громаду».

Право и законодательство детерминированы системой общественных факторов и, одновременно, обуславливают развитие общества, «всеохватывающие политические и экономические реформы» в Украине³. Президент Украины Л. Кучма, обращаясь к причинам кризисных явлений в стране, на передний план выдвинул «крайне неудовлетворительное состояние законодательного обеспечения реформ»⁴. Право выполняет системообразующую функцию в правовом государстве, через его учредительную власть, задача которой «определить баланс общенациональных интересов, на его основе — отыскать формулу политического единства в народе... и закрепить эту формулу языком фундаментальных норм права»⁵.

Наряду с системообразующей функцией действует системосохраняющий механизм права и законодательства, представленный прецедентами, презумпциями, фикциями, преюдициями, способами преодоления пробелов в законе, коллизи-

¹ Наводиться без списку рекомендованої літератури та питань для перевірки знань.

² Maihofer W. Natur der Sache / W. Maihofer. — Berlin, 1967. — S. 58–59.

³ Выступление Председателя Верховного Совета Украины А. Мороза на заключительном пленарном заседании третьей сессии Верховного Совета 14 июля 1995 г. // Голос Украины. — 1995. — 18 июля.

⁴ Звернення Президента України до депутатів Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. — 1996. — 8 лют.

⁵ Мартыненко П. Изберем свой демократический путь принятия Конституции / П. Мартыненко // Голос Украины. — 1995. — 15 июня.

онными нормами, а также нормативно-правовыми соглашениями и декларациями, обычаями (обыкновениями), международно-правовыми стандартами. Здесь главное — определение иерархии этих элементов прежде всего в отношении закона, возможностей субсидиарного применения правоположений, определение пределов правосвободного пространства и критического использования опыта государств, легально закрепляющих нормативно-элементный состав правовой системы, независимо от отношения законодателя и науки к внутренней иерархичности элементов и оснований построения систем (от теории и практики ряда скандинавских стран, в которых отвергается идея иерархии этих элементов, некоторых прецедентных систем права, определяющих «предустановленные законом акты», до традиционного соподчинения элементов состава — в отечественной правовой системе).

При таком подходе к праву и правотворчеству возможно решение задач правовой политики Украины:

«а) создание и усовершенствование внутригосударственного законодательства;

б) формирование права и законодательства Украины на принципе гармонизации их с правовыми системами стран СНГ и, особенно, с Россией и Беларусью;

в) создание интегрированных систем права и законодательства для взаимодействия с Европейским и мировым сообществом», и наконец, «усовершенствование системы юридического образования как важнейший компонент правовой политики»¹.

Эта политика реализуется в праве и законодательстве в процессе правообразования и законотворчества, который имеет не только «идейное», концептуальное, но «инженерное» наполнение, предполагающее знание закономерностей развития правовой материи, владение навыками и умениями использования законодательной техники и технологии.

Задачей специальной учебной дисциплины является профессиональная подготовка, удовлетворяющая следующим квалификационно-нормативным требованиям:

Знания: основных направлений правовой политики Украины, системообразующих факторов правотворчества и роли правовой политики в правообразовании; этапов и стадий процесса формирования права и правотворчества; действующей системы (структуры) законодательства;

порядка введения в действие правотворческих актов.

Умения: осуществлять сбор, систематизацию, обработку и использование правовой информации и общественного мнения о законе; пользоваться методиками познания и совершенствования законодательства; прогнозировать законопроектную работу; определять необходимость экспериментального правотворчества; представлять экспертную оценку правотворческого акта (проекта).

Навыки: пользования техническими и технологическими приемами правотворчества; машинной и безмашинной обработки информации; подготовки информационных обзоров и сравнительных таблиц по законодательству; создания информационно-имитационных моделей правотворческой деятельности.

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ПО СПЕЦИАЛЬНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ

№ темы	Тема	Лекции	Семинары	Практические занятия	Всего часов
1.	Методологические основания соотношения правовой политики и правотворчества в правовом государстве	2	2	—	4
2	Системообразующая роль правовой политики в формировании правового пространства и законодательства	2	2	—	4
3.	Социально-политический и юридический процессы правотворчества	2	—	—	2
4.	Субъектная характеристика правообразования	2	2	—	4
5.	Правовая политика в структурировании, стилистике, языке и технологии законодательства (нормативно-правовых актов)	—	—	2	2
6.	Организационно-правовой (технологический) механизм правообразования	2	—	2	4

¹ Основные начала и направления становления экономики Украины в кризисный период. — Доклад Председателя Верховного Совета Украины А. А. Мороза на сессии Верховного Совета 15 июня 1994 года // Голос Украины. — 1994. — 17 июня.

ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ И ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

Тема 1. Методологические основания соотношения правовой политики и правотворчества в правовом государстве

Семинар

1. Правовая политика: субъекты формирования и реализации, характеристика ее содержания в условиях конституирования гражданского общества и правового государства.
2. Концепция законодательства и правотворческие акты.
3. Повышение наукоемкости правотворчества и проблема ноу-хау в правообразовании.
4. Методы и методики теории и практики правотворчества.

Тема 2. Системообразующая роль правовой политики в формировании правового пространства и законодательства

Семинар

1. Правообразующие факторы в правовом государстве. Правовая политика в системе правообразующих факторов.
2. Пределы законодательной деятельности. Проблема правосвободного пространства.
3. Экспериментальное правотворчество.

Тема 3. Социально-политический и юридический процессы правотворчества

Семинар

1. Формирование права и правотворческий процесс.
2. Стадии правотворческого процесса.
3. Особенности правообразования в результате референдума.

4. Политическое воздействие и юридическая имплементация международно-правовых норм и стандартов в процессе правотворчества.

Тема 4. Субъектная характеристика правообразования

Семинар

1. Субъекты правотворчества и субъекты участия в правообразовании.
2. Народ как субъект правообразования. Социально-правовые средства обеспечения волеизъявления народа.
3. Государственная власть в процессе правотворчества.

4. Местное самоуправление в процессе правотворчества.
5. Гражданин как субъект участия в правотворческом процессе. Человеческое измерение законодательной деятельности.

Тема 5. Правовая политика в структурировании и типологии законодательства (нормативно-правовых актов)

Практическое занятие

По заданию преподавателя или по инициативному выбору студента предварительно подготавливается 2 — 3 правотворческих акта с целью определения:

1. Структуры акта.
2. Темы, идеи, композиции акта.
3. Языка акта и используемой терминологии.
4. Синонимов и омонимов в тексте акта.
5. Типологии акта и его отраслевой принадлежности.
6. Возможностей экспертной оценки акта.

Тема 6. Организационно-правовой (технологический) механизм правообразования

Семинар

1. Содержание организационно-правового механизма правотворчества.
2. Регламентирование процесса (процедуры) правотворчества.
3. Правотворческое решение о подготовке нормативного акта. Программу подготовки и принятия решений.
4. Экспертиза правотворчества.
5. Введение в действие нормативно-правового акта.
6. Действующая система права (законодательства) в Украине.

Практическое занятие

1. Студент предварительно избирает тему, разрабатывает концепцию, создает композиционную структуру и предлагает текст законопроекта. Занятие проводится в форме организационно-деятельностной игры.
2. Преподаватель предварительно дает задание студентам осуществить анализ и сравнительно-правовую оценку официальных и инициативных законопроектов, включая проекты, разработанные кафедрой.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ (УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ¹)

*Правовые основы управления :
Учебно-методическое пособие. —
Одесса : Астра, 1996. — 70 с.*

ВВЕДЕНИЕ

Формирование в Украине современного гражданского общества и правового государства, приоритетное развитие и реальное обеспечение прав и законных интересов человека ведут к преодолению привычных, но отживших представлений, выдвижению новаторских идей и внедрению соответствующих им инноваций. В этом процессе решающую роль играет управление, поиск эффективных форм общественной организации, создание новой системы управления, обновление управленческих структур, методов и средств управленческой деятельности.

Рациональное управление создает условия развития и самосовершенствования жизни общества, его самоуправления. Снижение управляемости (неуправляемость) приводит к распаду социальных структур и связей. Спираль общественного развития рассыпается на плоские кольца — свидетельство опасности социальных потрясений.

Не обращаясь к глубинным причинам кризиса в стране конца 80-х — 90-х годов, следует констатировать снижение в этот период отраслевого управления более чем вдвое, а территориального — в несколько раз. Соответственно понижается доверие населения в отношении органов власти и управления. Падение легитимности публичной власти, общепризнанный кризис исполнительной, прежде всего управленческой, власти в сравнении с процессами, происходящими в экономической, политической, духовной жизни общества дает основания для утверждения о том, что кризис в обществе — это прежде всего кризис управления².

Поэтому реформирование структуры управления, «решительный подъем уровня управляемости... — важнейшая задача органов законодательной и исполнительной власти»³.

¹ Наводиться без списка рекомендованной литературы та питань для перевірки знань.

² См.: Основные начала и направления становления экономики Украины в кризисный период: Доклад Председателя Верховного Совета Украины А. А. Мороза на сессии Верховного Совета 15 июня 1994 г. // Голос Украины. — 1994. — 17 июня.

³ Обращение Президента Украины Леонида Кучмы к Верховному Совету Украины 4 апреля 1995 г. // Голос Украины. — 1995. — 6 апреля.

Публично-правовое управление как организационная часть социального управления и самоуправления, используя законодательство и другие правовые средства организационной деятельности, способствует преодолению кризисных явлений и отставания организационно-управленческих структур, снижения управляемости социально-экономическими процессами, стимулирует инновационные решения, ориентированные на энергичные меры по всему комплексу проблем управления, определение не только задач, но и средств удовлетворения общественных потребностей, интересов, социальных ожиданий.

В этих условиях научно-практическое и прикладное значение приобретают формирование целостной концепции роли государства и права в управлении, возрастание управленческой ценности государственно-правовых средств, управленческого правопонимания. Теоретически это обусловлено повышением интереса к проблемам управления, исследовательской ориентацией их на комплексное (междисциплинарное, междисциплинарное) решение, практически-системным включением организации управления в структуру законодательства, прежде всего конституционных законов, усилением конституционного потенциала управления.

Дальнейшее развитие этих направлений теории и практики управления не может успешно осуществляться в пределах административно-правового подхода, обращенного к юридическому опосредованию управленческих отношений, складывающихся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов государства. Органы, функционально осуществляющие эту деятельность (по традиционной терминологии — органы управления), не «монополизируют» ее.

Задачей специальной учебной дисциплины, выполняющей роль общей части в отношении спецдисциплин по организационно-правовому обеспечению управления отдельными сферами государственной и общественной жизни, является профессиональная управленческо-юридическая подготовка, удовлетворяющая следующим квалификационно-нормативным требованиям⁴:

⁴ См.: Орзих М. Требуется школа бизнеса / М. Орзих // Вечерняя Одесса. — 1988. — 14 марта; Орзих М. Менеджери соціалістичної формації / М. Орзих // За наукові

Знания: сущностно-содержательной характеристики социального и государственного управления, их соотношения с системой самоуправления; содержания и отраслевой принадлежности теории государственного управления и соответствующего законодательства; юридического механизма управления и основных этапов управленческого процесса; особенностей правотворческого процесса в государственном управлении и основных видов нормативно-правовых актов управления; особенностей правоприменительной деятельности в государственном управлении и основных видов актов правоприменения; методов и средств обеспечения законности в управлении в условиях самостоятельности управленческих центров всех уровней управления и расширения зоны профессионального управленческого риска; субъектно-объектной характеристики личности, малых групп, административных коллективов в системе управления.

Умения: применять специальные методики познания (и совершенствования) систем управления; осуществлять сбор, систематизацию, обработку, использование информации, циркулирующей в системе управления; пользоваться действующим законодательством в процессе правотворчества и правоприменения в сфере управления; социологически, политологически, экологически, психологически и юридически обосновывать управленческие решения; вести консультативную, аналитическую и экспертную работу в сфере управления и его правового обеспечения; использовать новейшие достижения науки управления.

Навыки: правотворческой техники, включая экспериментальное правотворчество; правоприменительной деятельности; определения законности, обоснованности, целесообразности деятельности в условиях нормативно-типового и ситуативного управления; делового, основанного на нормативно-правовых и профессионально-этических требованиях, общения в трудовом (административном) коллективе; использования компьютерной техники; документационного обеспечения управления на основе действующей системы стандартизации.

Примечание: при проведении семинарских занятий преподаватель, исходя из состояния действующего законодательства, законопроектных работ и управленческой практики, определяет проблематику (вопросы), выносимую для

обсуждения на семинаре и отнесенную для самостоятельной работы студентов. Проведение практических занятий и обсуждение результатов выполнения заданий по практикумам предполагается на учебных занятиях и во внеаудиторных формах работы (организационно-деятельностные игры, стажирование в базовых органах и др.).

ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ И ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ. ЗАДАНИЯ ПО САМОСТОЯТЕЛЬНОМУ ПРАКТИКУМУ СТУДЕНТОВ

Тема II. Методологические основания теории и практики управления

Семинар 1

1. Сущность и содержание управления. Управление и самоуправление.
2. Повышение конституционного потенциала теории и практики управления.
3. Основные направления совершенствования управления на современном этапе политической и экономической реформ в Украине. Нововведения в теории и практике управления.

Семинар 2

1. Предмет и задачи теории управления. Проблема отраслевой принадлежности теории и законодательства об управлении.
2. Содержание методологии теории и практики управления.
3. Критический анализ теорий управления и самоуправления, современного менеджмента.

Практикум

1. Составление плана социально-правового исследования эффективности управления трудовым (административным, научно-педагогическим, учебным) коллективом (по заданию преподавателя).
2. Структурно-функциональный анализ объекта управления (по выбору студента) и подготовка структурно-функциональной схемы системы управления.
3. Определение отраслевой принадлежности правовых предписаний Закона Украины от 27 марта 1991 г. «О предприятиях в Украине».

Рекомендации к выполнению:

1. Социально-правовое исследование должно иметь научно-практический характер. Поэтому необходимо до составления плана разработать программные цели, задачи и определить методики исследования, общие и конкретно-объективные

кадри. — 1988. — 20 трав.; Орзіх М. Управлінсько-правова підготовка державних службовців / М. Орзіх // Радянське право. — 1988. — № 10; Рабочая программа производственной практики по государственно-правовой специализации / Составитель М. Ф. Орзих. — Одесса : ОГУ, 1995.

подходы к эффективности управления. План включает содержание и основные этапы исследования, функциональных исполнителей (в зависимости от объекта), поэтапное включение методик сбора, обработки, использования управленческо-правовой информации с ориентацией на формулирование предложений по совершенствованию управления.

2. Структурно-функциональный анализ проводится в комплексе организационных структур управления и их функционирования. На этой основе создается оптимальная модель (схема) управления объектом.
3. Отраслевая принадлежность правовых предписаний определяется по предмету, методу и режиму правового регулирования общественных отношений. Следует учитывать особенности отраслевой принадлежности теоретических положений (которые могут быть закреплены в нормах-принципах, нормах-задачах и др.), отрасли права и отрасли законодательства, а также возможность издания комплексных законодательных актов.

Тема III. Общественная и естественная среда управления

Семинар

1. Общественная и естественная детерминация управления.
2. Общественные отношения — онтологическая основа управленческой деятельности.
3. Состояние естественной среды управления, возможности и пределы управленческого воздействия на естественную среду. Экологическая экспертиза.

Тема IV. Социотехническая система управления и ее юридическое сопровождение.

Семинар

1. Понятие и элементный состав (содержание) системы управления.
2. Социальная ориентация и технология управления.
3. Роль, самооценочность и инструментальная (технологическая) характеристика права в системе управления. Юридический механизм управления.
4. Управленческий процесс. Процессуально-правовая форма управления.

Практикум

Определение уровня законности управленческой деятельности в трудовом (администра-

тивном) коллективе (объект — по выбору студента).

Рекомендации к выполнению:

Состояние законности управленческой деятельности является важным показателем социального развития коллектива, юридической грамотности и квалификации должностных лиц. Определение уровня законности осуществляется на основе выделения сфер законности с фиксированным значением управленческой сферы общественных отношений, применения методик исчисления показателей уровня законности, интеграции частных показателей в общий вывод о состоянии законности на избранном объекте. Работа завершается предложениями по совершенствованию законности в системе управления.

Тема V. Право- (нормо)творчество в управлении

Семинар 1

1. Правотворчество — правовая форма государственного управления.
2. Правотворческий (нормотворческий) процесс в управлении.
3. Правотворческие отношения в государственном управлении.

Семинар 2

1. Основные виды нормативно-правовых актов управления.
2. Экспериментальное правотворчество в управлении.
3. Систематизация законодательства об управлении. Повышение качества законов и их использование в управлении.

Практикум

Определение пробела в законодательстве об управлении и формулирование предложений законодателю (правотворческому органу — в зависимости от вида нормативно-правового акта) об экспериментальном правотворческом акте.

Рекомендации к выполнению:

Законодательство об управлении не имеет единого кодификационного акта (типа Основ, Кодекса и др.). Это — одна из причин пробелов в законодательстве. Необходимо отыскать пробел и при нецелесообразности его ситуативного преодоления предложить нормативно-правовые средства его восполнения. При этом должно быть подготовлено развернутое обоснование экспериментального правотворчества, определены пределы действия акта, проработаны его концепция, структура, содержание.

Тема VI. Право- (нормо)применение в управлении

Семинар 1

1. Социально-управленческая природа и функции применения права.
2. Реализация права, действие права и эффективность правоприменения в управлении. Применение права в зоне действия управленческого риска.
3. Основные этапы применения норм права в управлении.
4. Требования, предъявляемые к акту применения права. Законность, обоснованность, целесообразность управленческих решений.

Практическое занятие 2

Документ как источник правовой информации. Правовая регламентация документирования и делопроизводственных процессов. Совершенствование организационно-распорядительной документации в условиях автоматизации управления и развития правовой информатики.

Практикум

1. Составление организационных распорядительных документов (по заданию преподавателя).
2. Составление образцов справочно-информационной документации (по заданию преподавателя).
3. Подготовка документов (по выбору студента) для машинной обработки, автоматизированного обращения документации, обеспечения ее программного и системного сбора, систематизации, хранения, обработки, использования.

Практическое занятие 3

Имитационно-игровое моделирование, оргпроектирование и экспериментирование — средства совершенствования правоприменительной деятельности в управлении.

Практикум

Организационно-деятельностные (деловые) игры и решение задач в условиях ситуативного управления по формированию навыков правоприменительной деятельности, принятия, организации исполнения и определения эффективности управленческих решений.

Рекомендации к выполнению:

Невозможность (нецелесообразность) полной нормативной заорганизованности управленческих отношений и ограниченность потенциальных пределов управленческо-правового экспериментирования объясняют высокую эффективность имитационно-правового моделирования. Этот метод обеспечивает учебно-научно-производственную интеграцию профессиональной подготовки юристов-управленцев, показывает возможности проверки на реализуемость научно-практических рекомендаций по совершенствованию правового обеспечения

управления. Содержание метода — в имитировании противоречий между разнопредметными (межотраслевыми) знаниями и профессионально недифференцированными ситуациями. В отличие от деловых игр метод, включающий организационно-деятельностные игры, не требует банкирования ситуаций. Здесь ведущий преподаватель (в роли игротехника) дает возможность студентам осваивать разнопредметные знания не только в единстве, но в реальных противоречиях, характерных для будущей деятельности, а также обеспечивает индивидуально-творческий подход к правоприменительной ситуации.

Игра включает две стадии: оргпроектную и игровую. На первой — определяется количество и ролевые позиции участников, состав игровых подгрупп, их цели, возможные тенденции игры, игровая стратегия, регламент игры, формируется сценарий игры. На оргпроектной стадии возможно начать вовлечение участников в игру путем совещаний и предыгровых заседаний. Игровая стадия начинается с установочного заседания участников, на котором определяется проблематика игры, доводится до участников регламент игры, обсуждается функциональная соорганизованность подгрупп. Игра в зависимости от характера ситуации, вводных данных, организовывается по подгруппам, а затем на общем заседании, где обсуждаются доклады подгрупп. После этого возможно возвращение к групповым заседаниям или обработка итогового материала.

При необходимости возможно использовать в качестве исходного ситуативного материала отчеты кафедры по результатам прикладных и поисковых исследований (бюджетные и договорные темы).

Фабулу (ситуацию), сценарий и проблематизацию игры может предложить студент.

Тема VII. Человеческое измерение управленческой деятельности (человеческие ресурсы управления)

Семинар 1

1. Гуманизм управленческой деятельности. Научно-практическое значение личностного подхода в теории и практике управления.
2. Субъектная характеристика человека в системе управления. Управленческий статус личности и его нормативно-правовое регулирование.
3. Руководитель и управляющий в системе управления.
4. Управленческие кадры и государственная служба.

5. Проблема гуманитарной экспертизы управленческой деятельности.

Практическое занятие 2

Формирование управленческих кадров государственной и муниципальной службы, аппарата объединений граждан.

Практикум

Деловая игра: подготовка и проведение выборов (конкурса) руководящих кадров в государственных и общественных организациях.

Рекомендации к выполнению:

Деловая игра, являясь вариантом имитационно-игрового моделирования (см.: рекомендации по теме VI), способствует формированию мировоззренческой и юридической культуры, развитого, «раскованного», нешаблонного мышления), что особенно важно при подготовке юриста, воспитуемого в духе уважения не только к содержанию, но к форме закона, нормативной догме).

Выборы (конкурс) руководящих кадров — это не только голосование, избрание на должность, но сопоставление, сравнительный анализ позиций кандидатов, их социально-политических, нравственных и деловых качеств. В процессе выборов (конкурса) члены организации выступают в качестве субъектов управления, субъектов участия в управлении, субъектов управленческих отношений. Эта дифференциация нормативно закреплена и должна соблюдаться на всех этапах подготовки и проведения выборов (конкурса). Поэтому необходимо при подготовке игры определить ролевую позицию участников, их субъектно-правовые характеристики, полномочия. Во время игры ведущий путем вводных данных, изменяющих ситуацию, может усложнять или упрощать игру, вводить новых субъектов, имеющих право принимать решения или участвовать в принятии решения по ходу и результатам выборов (конкурса).

Тема VIII. Основы социально-психологического обеспечения управления. Этика управления

Семинар 1

1. Психологическая перестройка в системе управления. Социально-политические, нравственно-психологические и деловые (организационно-управленческие и профессиональные) качества управленческих работников.
2. Юрико-психологическая и этическая характеристика малой группы. Этапы формирования административного коллектива и функции (формального, неформального) руководителя (лидера).

3. Психология и профессиональная этика общения в трудовом (административном) коллективе. Проблема делового конфликта.

Практическое занятие 2

1. Составление профессиограмм работников государственной службы по действующей номенклатуре должностей.
2. Подготовка и проведение аттестации работников государственной службы, оценка их деловых качеств, составление характеристик с определением целевого назначения.
3. Оценка способностей управленческих работников (руководителей) различных уровней (известных студентам) и самооценка собственного управленческого потенциала посредством тестирования:
Инициатива — ищет дополнительные задания, очень искренний (4 балла).
Выполняет необходимый объем работ без указаний руководства (2 балла).
Безынициативный, ждет указаний (1 балл).
Отношение к другим — позитивное начало, дружелюбное отношение к людям (4).
Приятный в общении, вежливый (3).
Иногда с ним трудно работать (2).
Сварливый и некоммуникабельный (1).
Лидерство — сильный, внушает уверенность и доверие (4).
Умело отдает эффективные приказы (3).
Ведущий (2). Ведомый (1).
Ответственность — проявляет ответственность при выполнении поручений (4).
Соглашается с поручениями, хотя и не без протеста (3).
Неохотно соглашается с поручениями (2).
Уклоняется от любых поручений (1).
Организаторские способности — очень способный в убеждении людей и выстраивании фактов в логическом порядке (4).
Способный организатор (3).
Средние организаторские способности (2). Плохой организатор (1).
Решительность — быстрый и точный (4).
Основательный и осторожный, осмотрительный (3).
Быстрый, но часто делает ошибки (2).
Сомневающийся и боязливый (1).
Упорство — целеустремленный, его не легко обескуражить трудностями (4).

Предпринимает постоянные усилия (3).
Средний уровень упорства и решимости (2).

Почти никакого упорства (1).

Рекомендации к выполнению:

1. Квалификационно-профессиональная характеристика (профессиограмма) управленца должна соответствовать действующей номенклатуре должностей и содержать требования, предъявляемые к должности применительно к объему знаний, умений, навыков работника, его социально-политическим, нравственным и деловым качествам, возможности совмещения служебных функций с общественными, семейными и др. ролевыми позициями, которые выполняет служащий.

Студент подготавливает 2 — 3 профессиограммы должностей по собственному выбору.

2. Оценка — аттестация — характеристика являются органически связанными составными частями системы работы с кадрами. Оценка выражает общественное отношение к результатам деятельности работника, определяет качество его труда. Аттестация — особый вид оценки, заключающийся в анализе служебной, общественной деятельности и поведения служащего. Этот вид оценки

требует значительной работы, одним из обязательных элементов которой является составление характеристики.

По заданию преподавателя студент должен представить подготовительные материалы к проведению аттестации и схему целевой характеристики.

3. Тестирование — технология (метод) изучения и измерения сложных свойств и качеств личности, не поддающихся прямому, непосредственному наблюдению. Основная функция тестирования — диагностическая. Поэтому надо стремиться к достаточному уровню формализации и стандартизации качественных характеристик личности, ее профессионально-управленческой пригодности, профессиональной «вменяемости». Обычно тест конструируется как «батарея» относительно простых показателей (индикаторов), поддающихся ранжировке.

При выполнении задания возможно, исходя из опыта применения приведенного текста, считать сумму полученных баллов показателем способности осуществлять управленческие функции: на отлично — от 25 до 28, очень хорошо — от 21 до 24, хорошо — от 17 до 20, удовлетворительно — от 13 до 16, плохо — от 12 и ниже.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ДЕОНТОЛОГИЯ (УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ¹)

*Юридическая деонтология :
Учебно-методическое пособие. —
Одесса : Бахва, 1996. — 31 с.*

ВВЕДЕНИЕ

Поступление в Юридический институт — начало профессионального жизненного пути юриста. Институт готовит специалистов-правоведов широкого профиля, обеспечивает мировоззренческую и специально-юридическую теоретическую подготовку, дает необходимые умения, навыки для юридической деятельности, воспитывает в духе высоких нравственных идеалов, сознательности и любви к избранной профессии. Так формируется специалист-юрист, подготовленный к работе в условиях развития гражданского общества, становления и совершенствования демократического, правового, социального государства Украины.

Но студент — не только формирующийся специалист, будущий юрист. Студент с первых дней учебы в определенном смысле уже юрист, правовед. Он еще не способен и не имеет права занимать ответственные юридические должности, не подготовлен к решению всего комплекса сложнейших задач, которые приходится решать практикующему юристу. Однако последовательное формирование у студента в течение всего периода обучения определенного стиля мышления и поведения, отношения к окружающей действительности, которые условно можно назвать юридическими, включение студента в научно-исследовательскую работу кафедр, различные формы связи обучения с практикой, активное участие студента в деятельности органов публичной власти, управления, правоохранительных органов обуславливают предъявление к нему морально-политических, гражданских требований как к юристу. Это обязывает студента сознавать ответственность не только как учащегося университета, но формирующегося специалиста одной из самых нужных, ценных для общества и людей специальности, обязывает помнить, что честь, достоинство студента Юридического института — это честь, авторитет и престиж юридической профессии, многотысячного отряда правоведов Украины. В этом отношении характерна позиция Председателя Верховного Совета Украины А. Мороза, считающего «важнейшим компонентом стратегии правовой политики...

усовершенствование системы юридического образования, науки и системы повышения квалификации специалистов и их переквалификации»².

Высокое доверие народа к юристам, престижность юридической профессии — закономерное проявление социальных ожиданий народа Украины от нового конституционного строя, правового порядка, в основе которых — принцип верховенства права, гарантированность государством прав и свобод человека и гражданина, признание высшей социальной ценности человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности (ст. 3, 8 Конституции Украины). Степень реальности и уровень реализуемости этих социальных ожиданий народа и каждого человека в значительной степени определяются качеством и квалифицированностью юридической деятельности.

Деятельность юриста более, чем любой вид человеческой деятельности, строго регламентируется законом, требует процессуально-процедурного оформления, отражающего важнейшие ценностные свойства права — нормативность и формальную определенность.

Слово и дело юриста должны быть чрезвычайно четкими, ясными, не дающими оснований для различных толкований, близкими к математически точным действиям (мыслительным и предметным). Это требует глубоких познаний в области диалектической и формальной логики, умения последовательно мыслить и действовать, быстро и четко на основе современных методов теоретической и практической деятельности принимать решения в сложных жизненных ситуациях, умения анализировать социальную обстановку на различных уровнях общества от личностного, группового до общесоциального — и на этой основе делать выводы о причинах и условиях развития общественных явлений правомерного или противоправного характера.

Естественно, что решение этих задач возможно только на базе глубоких профессионально-юридических знаний, умений и навыков их применения. Проявляющееся иногда мнение о

¹ Наводиться без списку рекомендованої літератури та питань для перевірки знань.

² Основные начала и направления становления экономики Украины в кризисный период: Доклад Председателя Верховного Совета Украины А. А. Мороза на сессии Верховного Совета 15 июня 1994 года // Голос Украины. — 1994. — 17 июня.

сравнительной легкости юридического образования в сравнении с техническим или естественно-научным является по меньшей мере недоразумением. Достаточно вспомнить, что за последнее время в технических вузах, например, наблюдается тенденция к узкой специализации, дроблению специальностей. Юридическое образование обеспечивает подготовку специалиста широкого профиля, готового работать судьей или юрисконсульт, прокурором или нотариусом и т.д. Одновременно Юридический институт обязан обеспечить надлежащую специализацию в пределах образовательно-профессиональной программы высшего образования по профессиональному направлению: Право. Нельзя при этом забывать характерные для современной юриспруденции процессы «онаучивания» труда юриста в связи с усложнением его функций. Это имеет место, в частности, в области осуществления публичной власти, управленческой деятельности, требующих по своей природе вторжения в различные сферы Большой науки — от социологии до кибернетики; это имеет место в работе правовой службы народного хозяйства, где перед юристом возникают сложнейшие задачи определения социальной, экономической эффективности действия закона; это имеет место в криминалистике, где юрист обязан использовать самые современные достижения естественных и технических наук, логики и психологии, этики и экономики.

В этих условиях при всей сложности усвоения огромного объема специальных знаний, нормативно-правового материала (массив которого исчисляется сотнями тысяч) ограничиться этим нельзя. В полной мере на юридическое образование распространяются установленные законом цели образования в Украине: «всестороннее развитие человека как личности и высшей ценности общества, развитие его талантов, умственных и физических способностей, воспитание высоких моральных качеств, формирование граждан, способных к сознательному общественному выбору, обогащение на этой основе интеллектуального, творческого, культурного потенциала народа, повышение образовательного уровня народа, обеспечение народного хозяйства квалифицированными специалистами»¹.

В этом направлении осуществляется реформирование высшего образования в стране², поиск решения сложного противоречия между ограниченным сроком обучения и постоянно растущими требованиями к подготовке современного юриста,

модель которого включает признаки юридической культуры и развитого мышления, навыки исследования фактов, правильного понимания и толкования нормативных актов, общекоммуникативные качества, навыки научно-исследовательской работы, качества общественного деятеля. Кроме того, с учетом профиля работы принято выделять специальные требования, например, к следователю — гибкое, «раскованное» мышление и др., к судье — умение направлять процесс и др.³.

Решение общих и специальных (профессиональных) задач высшего образования, реформирование системы образования предполагают активность студентов как участников учебно-воспитательного процесса. С этой целью государство гарантирует студентам право на:

- обучение для получения определенного образовательного и образовательно-квалификационного уровней;
- выбор заведения образования, формы обучения, образовательно-профессиональных и индивидуальных программ, внеаудиторных занятий;
- дополнительный отпуск по месту работы, сокращенное рабочее время и другие льготы, предусмотренные законодательством для лиц, совмещающих работу с обучением;
- продолжение образования по профессии, специальности на основе полученного образовательно-квалификационного уровня, получение дополнительного образования в соответствии с соглашением с заведением образования;
- получение направления на обучение, стажировку в другие заведения образования, в том числе за границу;
- пользование учебной, научной, производственной, культурной, спортивной, бытовой, оздоровительной базой заведения образования;
- доступ к информации во всех областях знаний;
- участие в научно-исследовательской и других видах научной деятельности, конференциях, олимпиадах, выставках, конкурсах;
- личное или через своих представителей участие в общественном самоуправлении, в обсуждении, решении вопросов совершенствования учебно-воспитательного процесса, научно-исследо-

¹ Об образовании : Закон Украины от 23 марта 1996 года, Преамбула // Голос України.— 1996.— 25 апр.; Юридический вестник. — 1996. — № 2.

² Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні: Указ Президента України від 12 вересня 1995 року // Урядовий кур'єр. — 1995. — 21 вересня.

³ См.: Алексеев С. С. О модели юриста и обучении в юридических вузах / С. С. Алексеев, В. Ф. Яковлев // Правоведение. — 1976. — № 4. — С. 73— 74; Васильев В. Л. Юридическая психология. Глава VI / В. Л. Васильев.— М., 1991.

- вательской работы, назначения стипендий, организации досуга, быта и т.п.;
- участие в объединениях граждан;
- безопасные и безвредные условия обучения труда;
- обеспечение стипендиями, общежитиями, интернатами в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины;
- трудовую деятельность в установленном порядке во внеурочное время;
- перерыв в обучении;
- пользование услугами учреждений здравоохранения, средствами лечения, профилактики заболеваний и укрепления здоровья;
- защиту от любых форм эксплуатации, физического и психического насилия, от действий педагогических, других работников, нарушающих права или унижающих их честь и достоинство.

При этом на студентов возлагаются обязанности:

- соблюдения законодательства, моральных, этических норм;
- систематического и глубокого овладения знаниями, практическими навыками, профессиональным мастерством, повышения общего культурного уровня;
- соблюдения устава/правил внутреннего распорядка заведения образования.

Выпускники высших заведений образования, получившие образование за средства государственного или местного бюджетов, направляются на работу и обязаны отработать по направлению в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины.

Права и обязанности студента-юриста, в перспективе — социально-правовой статус должности, в которой будет/может работать выпускник юридического высшего учебного заведения, — это сфера, прежде всего долга должного, являющегося в широком смысле предметом деонтологии. Этот термин, введенный английским философом-утилитаристом Бентамом для обозначения теории нравственности, нередко используется для обозначения содержания юридической профессии.

Юридическая деонтология выполняет функции вводной учебной дисциплины, задачей которой является содействие студенту в овладении знаниями о целях высшего юридического образования, формах и методах обучения, правах и обязанностях студентов, об истории возникновения юридических специальностей, основных признаках профессии юриста, места ее среди других специальностей, ее социального значения.

В результате обучения по учебной дисциплине студент должен знать:

- содержание (основные положения) высшего юридического образования, основные позиции учебного плана в период обучения;
- формы, методы учебной работы;
- Устав и Правила внутреннего распорядка Одесского государственного университета и Юридического института ОГУ;
- права и обязанности студента;
- понятие и признаки профессии юриста;
- основные юридические специальности;
- историю возникновения и развития юридической специальности;
- требования правовой культуры как основы профессии юриста;
- значение моральной и психологической культуры при исполнении юристом своих должностных функций;
- понятие юридической практики и ее видов;

уметь:

- применять полученные знания в процессе обучения в университете;
 - определять профессиональную специализацию подготовки в Юридическом институте;
 - осваивать общие (гуманитарные) и специальные юридические знания;
 - вести политико-правовые и деловые дискуссии с соблюдением требований этики общения;
 - самостоятельно работать над законодательным материалом, литературой;
- иметь навыки:
- общения с профессорско-преподавательским, учебно-вспомогательным составом, студентами;
 - участия в студенческом самоуправлении;
 - составления элементарных юридических документов.

ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ И ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

Тема 1. Студент Юридического института Одесского государственного университета

Семинар

1. Социальные функции и правовое положение студента.
2. Правила внутреннего распорядка университета — закон жизни студента.
3. Содержание учебного процесса и Учебный план Юридического института.
4. Планирование и организация учебного процесса, самостоятельной работы студентов.
5. Формы и методы обучения в Юридическом институте.

6. Выпускник Юридического института: права, обязанности, ответственность.

Практическое занятие

1. Подготовка студентом индивидуального плана учебной работы.
2. Определение, виды источников юридических знаний (по перечню, предложенному преподавателем).
3. Встреча с зав. студенческой библиотекой.

Тема 2. Юридическое образование. Реформа высшего образования в Украине

Семинар

1. Основные этапы становления и развития юридической специальности и юридического образования.
2. История юридического образования в Одесском университете: от Ришельевского лицея до Юридического института.
3. Действующая система юридического образования в Украине.
4. Международные связи Юридического института с зарубежными центрами юридического образования.
5. Реформа высшего юридического образования в Украине.

Практическое занятие

1. Провести нормативно-правовой анализ Закона Украины от 23 марта 1996 г. «Об образовании» (Голос Украины. — 1996. — 25 апреля).
2. Представить концептуально-аналитическое заключение по Указу Президента Украины от 12 сентября 1995 г. «Об основных направлениях реформирования высшего образования в Украине» (Урядовий кур'єр. — 1995. — 21 вересня).
3. Встреча с деканами факультетов, зав. кафедрами.

Тема 3. Основные понятия юридической теории и практики

Семинар

1. Государство и право — основной предмет профессиональной подготовки юриста.
2. Понятие государства, его сущности, форм и функционального положения в конституционном строе Украины.
3. Понятие права, его сущность, формы и социальное назначение. Право и закон.
4. Социальная и личностная ценность права, основные понятия о механизме его действия.
5. Правовая система Украины.

Тема 4. Юридическая профессия и основные юридические специальности

Семинар

1. Профессионализм современного юриста. Профессиограмма юридической профессии.
2. Функции и профессиональные особенности работы юриста.
3. Виды юридической деятельности и смежной с ней работы.
4. Юридические специальности.
5. Номенклатура должностей, подлежащих замещению лицами с юридическим образованием.

Тема 5. Юридическая наука и практика

Семинар

1. История развития и общая характеристика современного состояния юридической науки. Научно-исследовательская работа профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов Юридического института.
2. Юридическая практика: понятие и тенденции совершенствования в условиях формирования правового государства.
3. Повышение наукоемкости юридической деятельности. Организационные формы внедрения достижений науки в практику государственно-правового строительства Украины.
4. Правовая форма деятельности юриста. Процесс, процедура, документационное обеспечение юридической деятельности.
5. Органическая связь теории, практики и учебного процесса при подготовке (переподготовке, повышении квалификации) юриста.

Практическое занятие

1. Привести примеры юридически значимой деятельности студента, связи теории, практики, учебного процесса в Юридическом институте ОГУ.
2. Подготовить заявления, рапорта, информационные записки студентов в адрес администрации университета, института, студсовета и др. (по заданию преподавателя).
3. Встреча с практическими работниками.

Семинар

1. Культура как процесс и система общественных отношений.
2. Культурологическая и этическая характеристики юридической профессии.
3. Действующее право о культуре и нравственности.
4. Правовая культура: понятие, состав, субъектные разновидности.
5. Деловая, научная полемика юриста. Конфликты и культура их разрешения.

БОЛОНСЬКИЙ ПРОЦЕС ТА ВИЩА ОСВІТА В УКРАЇНІ (НА МАТЕРІАЛАХ ОДЕСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЮРИДИЧНОЇ АКАДЕМІЇ)

*Наукові праці ОНЮА. — Том 3. —
Одеса, 2004. — С. 75—86.*

Європейський вибір України¹ обумовив нові орієнтації вітчизняної вищої юридичної освіти, прагнення до європеїзації дидактичного забезпечення й організації навчання студентів як обов'язкової умови інтеграції української вищої школи в науково-освітній простір Європи.

Позиція України в цьому відношенні цілком визначена, про що свідчать міжнародні і міждержавні зв'язки України, обов'язковим атрибутом яких є культурно-науково-освітні домовленості і спеціальні угоди про взаємне визнання освітніх рівнів і наукових ступенів².

¹ Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. — 2002. — 4 черв.; Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави: Указ Президента України від 29 листопада 2003 р. // Урядовий кур'єр. — 2003. — 4 груд.; Про Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004—2007 роки, Державну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004—2007 роки» (публікація відсутня): Рішення Державної Ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України від 2 грудня 2003 року № 5.

² Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні: Закон України від 03.12.99 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 49. — Ст. 2399; Угода між Міністерством освіти України і Міністерством загальної і професійної освіти Російської Федерації про співпрацю в галузі культури, науки і освіти від 26.07.1995 р. // Документи та матеріали МЗС України. — К., 2001. — С. 359—363; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Болгарія про взаємне визнання документів про освіту, наукові ступені і вчені звання (13 червня 2002 р.) // www.rada.kiev.ua; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Казахстан про взаємне визнання та еквівалентність документів про освіту, наукові (вчені) ступені і вчені звання (20 червня 2003 р.) // www.rada.kiev.ua; Угода між Урядом України і Китайської Народної Республіки про взаємне визнання документів про освіту і наукові ступені // www.rada.kiev.ua; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Вірменія про співробітництво в галузі освіти (23.12.99) // www.rada.kiev.ua; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Азербайджанської Республіки про взаємне визнання та еквівалентність документів про освіту і вчені звання (16.03.2000) // www.rada.kiev.ua.

Для вищих навчальних закладів Одеського регіону практично важливим у цьому відношенні є Рішення Ради ректорів вузів Одеського регіону, яке, по-перше, констатує, що «діяльність вузів в галузі міжнародного співробітництва — один з найважливіших напрямків роботи», по-друге, вирішує «ввести в систему підведення підсумків роботи вузів показники з питань міжнародного співробітництва», по-третє, вузам запропоновано «при загальному оцінюванні діяльності кафедр, атестації викладачів і співробітників приділяти підвищену увагу питанням міжнародного співробітництва, їхньої здатності до інтеграції в... світові науково-технічні і загальнокультурні процеси»³. Міністр освіти і науки України В. Г. Кремень у фундаментальній статті «Філософія освіти ХХІ сторіччя» переконливо доводив необхідність «активніше переймати все те, що добре зарекомендувало себе у світовій освіті...»⁴, а його перший заступник В. С. Журавський на Першому з'їзді працівників освіти і науки України (на базі ОНЮА в жовтні 2003 р.) особливу увагу приділив необхідності «ґрунтовного порівняльного аналізу вітчизняної системи освіти і науки із Болонською моделлю... Ми приречені будувати єдиний європейський освітній і науковий простір», тобто брати участь у процесі, що одержав назву Болонський⁵.

Інституціонально цей процес включає такі авторитетні європейські установи, як Європейська Комісія та її представництва в країнах Європи, провідні європейські навчальні заклади, що офіційно приєдналися до Болонської декларації, так звані FollowUpInstitutions

³ Про стан і перспективи міжнародного науково-технічного і культурного співробітництва та навчання іноземних студентів у вузах Одеського регіону: Рішення Ради ректорів вузів Одеського регіону від 27 квітня 2001 р.

⁴ Кремень В. Г. Філософія освіти ХХІ століття / В. Г. Кремень // Урядовий кур'єр. — 2003. — 6 лютого.

⁵ Журавський В. С. Болонський процес: головні принципи входження в Європейський простір вищої освіти / В. С. Журавський, М. З. Згуровський. — К.: ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2003; Trends 2003. Progress towards the European Higher Education Area. — EUA. — Jeneve—Bruxelles. — July 2003. — № 1.

(організації сприяння з консультативними функціями): THE COUNCIL OF EUROPE (Рада Європи), EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education — Європейська асоціація інституцій вищої професійної освіти), EUA (European University Association — Асоціація європейських університетів), ESIB (Association of National Unions of Students in Europe — Асоціація національних союзів студентів Європи), UNESCO-CEPES (The UNESCO European Centre for Higher Education — Європейський центр вищої освіти ЮНЕСКО).

На внутрішньодержавному рівні в цей процес повинні включитися, насамперед, флагмани освіти — національні навчальні заклади, яким слід виконувати роль організаційно-методологічних центрів вітчизняної освіти і науки, їхньої інтеграції в європейський науково-освітній простір.

Одеська національна юридична академія, яка створена Урядом України як правонаступник юридичного факультету (інституту) університету в 1997 р., з перших днів активно включилась в міжнародне співробітництво, а потім, після вступу до Асоціації європейських університетів (1998), — у Болонський процес. На всіх етапах — від його створення у найстарішому в Європі Університеті Болоньї (1999) і прийняття Болонської декларації «Європейський простір вищої освіти», розвитку ідей Декларації в Празькому комюніке (2001), на Берлінському саміті міністрів вищої освіти країн Європи «Формуючи простір вищої освіти Європи» (2003) — служба міжнародних зв'язків академії, прагнучи виконувати функції своєрідного «локомотива євроінтеграції» у масштабах академії¹, постійно «відслідковувала» розвиток цього процесу, вела пошук, збирала, систематизувала і транслиувала інформацію в навчально-наукові підрозділи академії, організовувала відповідну роботу на двох основних напрямках: діяльність з міжнародного співробітництва з провідними європейськими університетами і підготовка до засвоєння європейських стандартів вищої освіти.

Перші півроку функціонування академії (кінець 1997 — початок 1998 рр.) можна назвати в цьому відношенні інформаційно-організаційними. Була організована відповідна служба, інформовані провідні центри юридичної науки, освіти і культури за кордоном про готовність колективу академії до співробітництва «у будь-якій зручній» для потенційних партнерів

формі. В усі регіони світу, посольства, відомства науки, освіти і організації, фонди була надана інформація про академію, її професорсько-викладацький склад, матеріально-технічну базу, науково-освітній потенціал.

Були виготовлені рекламні матеріали на українській, російській, англійській і німецькій мовах (згодом — на французькій та італійській), здійснені публікації в місцевих, республіканських і закордонних засобах масової інформації. Академія зайняла міцне місце в міжнародній телекомунікаційній мережі, створила власний сайт в Інтернеті, електронний банк даних про навчальні і наукові освітні центри в країнах Європи, Азії, Америки. Споживачами банку є професорсько-викладацький склад, студенти, аспіранти, докторанти.

На цій інформаційно-комунікаційній основі вже в першому навчальному році були встановлені міжнародні зв'язки з Австрією, Великою Британією, Німеччиною, Грецією, Ліхтенштейном, Норвегією, США, Туреччиною, Францією, Швейцарією, Швецією, договірні відносини — з науковими і навчальними центрами Азербайджану, Великої Британії, Німеччини, Канади, США, Туркменістану, Росії, науково-освітніми структурами ООН. По одному з договорів — з Букінгемським університетом (Велика Британія) — академія визнана координаційно-консультативним центром в Україні, по іншим — таку ж саму функцію взяла на себе в Азербайджані Правова компанія «ЮРИС», у Туркменістані — товариство «Україна — Туркменістан», в арабських країнах — Українсько-Йорданське СП «Петра». Предмет договорів — не тільки вивчення закордонного досвіду, але й обмін викладачами і студентами, створення спецфондів іноземної літератури. Так само здійснюється обмін закордонної періодики на журнал «Юридичний вісник», засновником якого є академія.

Але договори — лише правова основа діяльності. Більш важливим є те, що колектив відразу включився в роботу по відомим у світі програмам: «TEMPUS TACIS», «Відродження», «Демократична освіта», «Public Policy» (Прикладне державознавство і управління), «Гармонія». По деяких з них вже в процесі активної передпроектної роботи були розроблені нові навчальні курси, наприклад, «Вступ до сучасного конституціоналізму», «Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні», «Порівняльна адміністративістика», «Правові основи управління» та ін. по програмі «Public Policy», «Міжнародно-правові стандарти прав людини в сфері карної юстиції» по програмі «REAP», «Міжнародне гуманітарне право» по

¹ Орзих М. Мы не должны остаться вне Европы... / М. Орзих // Слово. — 2003. — 29 авг.

програмі Міжнародного комітету Червоного Хреста, ґрунтуючись на Резолюції VII Колоквіуму романістів, інституціоналізується Центр римського права при академії, удосконалюється разом з Інститутом ім. Гете (Німеччина) методика викладання німецької мови для юристів.

Академію у перші ж роки відвідують з діловими візитами урядові і неурядові делегації закордонних країн, представники міжнародних організацій і фондів Великої Британії, Німеччини, Латвії, США, Туркменістану, Франції, Швейцарії і спеціалізованих організацій ООН.

Як правило, закордонні партнери не обмежуються адміністративними зв'язками, виступають з доповідями, лекціями. З'явилися нові форми співробітництва — тренінгові навчання викладачів і студентів академії по програмі «Гармонія» працівниками прокуратури і поліції США на базі академії і за кордоном, клубно-командна форма роботи.

У результаті академія після приєднання до статутних документів Асоціації європейських університетів і Великої хартії університетів¹ була сприйнята як учасник Болонського процесу, активний його суб'єкт. Вчена рада академії і органи студентського самоврядування, виходячи зі статутних цілей і задач академії, вирішили підтримати і приєднатися до Руху університетського співтовариства «Спільна декларація національних союзів студентів в Європі (ESIB) і Асоціації європейських університетів (EUA)», у якому вперше відтворюються як загально визнані уявлення про сучасне і майбутнє вищої освіти в Європі, а університети «визнані основною платформою, на якій відбувається діалог і навчання поколінь». Майбутнє Європи, проголошується в Декларації, «залежить від здатності спільно побудувати суспільство, що навчає, засноване на розмаїтості культур і досвіду та спирається на загальні цінності».

Ці та інші актуальні для сучасного світу непорушні постулати є розвитком фундаментального документа, покладеного в основу Болонського процесу, — Magna Charta Universitatum (Велика хартія університетів, 1988 р.), де визначені найважливіші перспективні задачі європейської вищої освіти, що академія сприйняла як обов'язкові для колективу:

— прийняття системи легкозрозумілих і порівнянних навчальних і наукових ступенів, у тому числі через впровадження Додатку до диплома для забезпечення можливості працевлаштування європейських громадян і підвищення

міжнародної конкурентоздатності європейської системи вищої освіти;

— прийняття системи, заснованої, власне кажучи, на двох основних циклах: доступені до другому циклу вимагає успішного завершення першого циклу навчання тривалістю не менш трьох років. Ступінь, який присуджується після першого циклу, також повинен бути затребуваним на європейському ринку праці як кваліфікація відповідного рівня. Другий цикл повинен вести до одержання ступеня магістра і/або ступеня доктора, як це прийнято в багатьох європейських країнах;

— впровадження системи залікових балів по типу ECTS — європейської системи перезаліку залікових балів як належного засобу підтримки великомасштабної студентської мобільності. Залікові бали могли б бути зароблені також і в рамках освіти, що не є вищою, включаючи навчання протягом усього життя, якщо вони визнаються приймаючими зацікавленими університетами;

— сприяння мобільності шляхом подолання перешкод ефективному здійсненню вільного пересування, звертаючи увагу на таке: для студентів повинен бути забезпечений доступ до можливості отримання освіти і практичної підготовки, а також до супутніх послуг; для викладачів, дослідників і адміністративного персоналу повинні бути забезпечені визнання і залік періодів часу, витраченого на проведення досліджень, викладання і стажування в європейському контексті, без нанесення збитку їх правам, що постановлені законом;

— сприяння європейському співробітництву в забезпеченні якості навчання з метою розробки загальних критеріїв і методологій;

— сприяння необхідним європейським поглядам у вищій освіті, особливо щодо розвитку навчальних планів, міжінституційного співробітництва, схем мобільності і спільних програм навчання, практичної підготовки і проведення наукових досліджень.

Важливо відзначити, що серед провідних європейських навчальних закладів Хартію підписали чотири українських вузи. Академія також одержала офіційне запрошення на урочисте підписання Хартії у вересні 2003 р., і лише особливі обставини не дали можливості зробити це, хоча відповідно до рішення вченої ради академії і згаданого запрошення академія залишається в числі «підписантів» і вважає для себе положення Хартії обов'язковими.

Головна мета Хартії — визначення найважливіших університетських цінностей, позиції університетів як ключових інститутів суспільства,

¹ The Magna Charta Universitatum // www.univo.it/avl/charta4/htm

і на цій основі створення єдиного європейського науково-освітнього простору — буде досягнута до 2010 року, коли вступить у дію вся система європейських стандартів освіти і зв'язаних з цим актів акредитації навчальних закладів Європи, єдиних умов визнання дипломів про освіту, працевлаштування і мобільності громадян, інших новацій, що спричинить підвищення рівня конкурентоздатності європейського ринку освітніх послуг і праці (зокрема, стосовно американської системи науки й освіти, яка за останні два десятиріччя значно просунулася в інноваційних процесах).

На цій основі поряд з Болонським процесом, і в органічному зв'язку з ним, одержав розвиток процес об'єднання наукових досліджень у Європейський дослідницький простір — ERA (European Research Area). Визнання цього постулату Берлінського саміту для України знайшло відображення у виступі Президента України Л. Д. Кучми на науково-практичній конференції на початку 2003 року: «На момент визначення і реалізації широкомасштабної довгострокової стратегії модернізації всієї системи освіти, наближення її до стандартів Європейського Союзу... треба активно працювати над проблемою інтеграції науки і освіти...»¹.

У наступних акціях учасників Болонського процесу необхідно виділити:

- визнання необхідності безупинного навчання людини все життя;
- визначення набутих мотивів навчання (на різних етапах, ступенях навчання);
- підвищення конкурентоздатності європейської системи у світі, її привабливості для інших регіонів (Прага, 2001);
- поширення європейських стандартів на докторські ступені (із застосуванням єдиного ступеня «доктор філософії» по визначеній науці);
- модульний, курсовий європейський вимір освіти;
- інтеграція вищої освіти і науки (дослідницької діяльності) в єдиний науково-освітній простір Європи (Берлін, 2003).

Важливою складовою частиною Болонського процесу є залучення у цей процес, насамперед, широких кіл наукової громадськості, вчених і професорсько-викладацького складу навчальних закладів, роз'яснення ідей Болонського процесу, орієнтація всієї освітньої і наукової діяльності на європейські стандарти, що прийняті і розробляються учасниками Болонського процесу. З цією метою, зокрема, у листопаді академія як навчальний заклад, що «дотримується основних принципів, що проголошені у Magna

Charta», одержала запрошення відповідно до пропозиції генерального секретаря Асоціації європейських університетів взяти участь у конкурсі на краще есе «Значення Magna Charta для розвитку європейської освіти і науки».

У сучасних умовах сприйняття ідей і принципів Болонського процесу найважливіша тенденція роботи колективу — використання закордонного науково-освітнього досвіду, його «транслявання» на всі сторони життя академії. Наприклад, матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасний конституціоналізм і конституційна юстиція», активними учасниками якої були керівники адміністративних, судових, правоохоронних органів, учені 15 країн, використовуються практично всіма кафедрами, студентами; матеріали семінару «Конвенція про захист прав і основних свобод людини як частина національного законодавства України і правозастосовна практика», проведеного на базі академії разом з Радою Європи і Європейським судом з прав людини, використовується трьома кафедрами; матеріали науково-практичного семінару «Правове забезпечення функціонування державної служби», проведеного разом з Баварською школою управління (Німеччина), використовуються двома кафедрами і магістратурою; матеріали навчально-практичного семінару «Міжнародно-правові стандарти в сфері карної юстиції», проведеного разом з Ноттінгемським університетом (Велика Британія), використовуються для наукової праці з кримінально-правового циклу наук і навчальних дисциплін; матеріали колоквиуму (у режимі «круглого столу») «Інтегрування етики в демократичне управління», проведеного разом з Бюро по справах культури і освіти Держдепартаменту США, Мічиганським університетом, ФБР (США), містять великий інформаційний і законопроектний потенціал, що використовується, принаймні, третіною кафедр; матеріали, надані Комісаріатами ООН і ОБСЄ по справах національних меншин і біженців, використані вченими академії, що брали участь у підготовці проектів законів про правовий статус біженців, про громадянство України, про імміграцію. Впроваджуються в наукову і навчальну роботу можливості представництва від України в двох комітетах Ради Європи президента академії, участь вчених академії як офіційного представника від України в Комісії Європейського Союзу «За демократію через право» (Венеціанська комісія) і як експерта від України в Європейському суді з прав людини².

¹ Цит.: Урядовий кур'єр. — 2003. — 15 листоп.

² Орзіх М. П. Правові системи України і Росії перед Європейським судом з прав людини / М. П. Орзіх // Актуальні проблеми політики. — Одеса : Юридична література, 2003.

Під впливом Болонського процесу у співробітництві з європейськими й американськими партнерами були модернізовані нормативні курси «Конституційне право України», «Кримінальне право України», спеціальні курси «Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні», «Конституційна реформа в Україні», з'явилися навчальні дисципліни «Порівняльне правознавство», «Політика Європейського Союзу», «Проблеми взаємодії органів юстиції України та інших країн» та ін. Підготовлений за організаційно-фінансової підтримки Ради Європи, сертифікований у Лондонському міжнародному центрі управління навчальний курс «Правове забезпечення державного управління». Результатом роботи з проекту TACIS «Правові студії» є те, що розробляється система (більш 20) навчальних курсів з європейського права. Плідною є практика спільних монографічних видань із зарубіжними вченими.

В академії приділяється велика увага бібліотеці, її фондам. Цьому суттєво сприяє міжнародне співробітництво. Вже у перші два роки були створені три спеціальних фонди закордонної літератури, потім отримано в дарунок від канцлера Європейського суду з прав людини «Збірник рішень суду», на спонсорських умовах — науково-методична література з податкового законодавства й організації адвокатури США, з професійної етики, з організаційних форм підприємницької діяльності в США, з судової медицини зі школи права Вашингтонського університету (США); наукова література з порівняльного конституційного й інвестиційного права Російської Федерації від Інституту конституційної і правової політики (COLPI); наукову літературу з конституційного і адміністративного права Швейцарії від Університету Санкт-Гален (Швейцарія), сидіром федерального законодавства Швейцарії; підписку на журнал «Німеччина» від Інституту Гете; підписку на періодику організації НАТО (від Брюссельської штаб-квартири НАТО), довідники про Німеччину, підручники і радіокурс німецької мови, словники від Центру підготовки і підвищення кваліфікації викладачів німецької мови (Австрія); книги на німецькій і російській мовах від Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. Таким чином, сформовані дев'ять спеціальних фондів іноземної літератури: Олександра Гумбольта, Буккінгемського університету, «Відродження», Ганса Зайделя,

Європейського суду з прав людини, Інституту Гете, Конрада Аденауера, Ноттінгемського університету, Ради Європи.

Болонський процес стимулює пошук нових форм виходу колективу в європейський і світовий науково-освітній простір.

Однією з таких форм стала робота колективу як організації-партнера у Консорціумі європейських університетів за участю відомих українських і європейських (Бельгії, Греції, Польщі, Росії) науково-освітніх центрів за проектом TACIS «Правові студії». Проект має не тільки науково-освітній, але і практичний характер, тому що є частиною програми апроксимації законодавства України і Європейського Союзу, що була погоджена Урядом України і Європейською Комісією.

Робота з проекту привела до підготовки за рахунок бюджету Проекту оснащеного новітнім технічним обладнанням і програмним забезпеченням Ресурсного центру європейського права. Це означає, що вчити й вчитися європейському праву колектив буде в європейських «середовищних» умовах. Це стало новим імпульсом для розвитку масштабного дистанційного навчання. Так, група студентів і молодих викладачів у цьому режимі веде роботу з програми підготовки експертів у галузі міжнародного екологічного права, що фінансується спеціалізованою установою ООН — ЮНІТАР.

Приблизно за такими ж умовами здійснюється співробітництво академії з Центром по вивченню транснаціональної злочинності і корупції при Американському університеті (Вашингтон, США). Один з результатів роботи — створення на базі академії Одеського інформаційно-аналітичного центру з проблем протидії організованих злочинності.

Іншою новою формою роботи стала організація за фінансової підтримки Фонду ім. Фулбрайта (США) і Німецького фонду міжнародно-правової допомоги Україні (Німеччина) спеціалізованих груп, навчання в яких проводять відомі американські та німецькі професори. Метою програм є одержання професорами, викладачами, студентами сертифікатів, що підтверджують знання по авторизованих курсах престижних європейських і американських центрів освіти, «не виходячи з академії». Серед слухачів цих курсів більш 60 студентів, аспірантів, молодих викладачів і професорів. Таким чином була знайдена ефективна, яка не потребує фінансових витрат, форма підвищення кваліфікації викладачів без відриву від основної роботи і це має довгострокову перспективу.

Третя нова форма — забезпечення базових можливостей для стажування закордонних

Act speech delivered by Professor Lucius Caflish, judge on the European Court of human rights, at the sitting of the Academic Council at the Odessa National Academy of Law, dedicated to conference Honoris Causa degree // Юридический вестник. — 2003. — № 3.

студентів в академії. Це робота, наприклад, з великими групами професорів і студентів з Австрії і США. Природно, це забезпечує доступ для організації стажування за кордоном викладачів і студентів академії. Одночасно реалізується домовленість з юридичними фірмами Ізраїлю і Швейцарії по виділенню для студентів академії іменних стипендій, фінансування їхнього стажування за кордоном.

Однією з сучасних тенденцій розвитку європейського і світового науково-освітнього простору є створення професійно орієнтованих асоціацій. Прикладами в цьому відношенні є участь академії в Асоціації європейського права, в Українсько-Китайській асоціації культурного співробітництва (проректор з міжнародних зв'язків обраний заст. голови асоціації), проведена робота з вступу у Всесвітню асоціацію філософії права, Європейську асоціацію експертів виборчого права, Асоціацію деканів юридичних факультетів європейських університетів. Одночасно академія виступає одним із засновників Національної асоціації європейських досліджень конституційного права, що стане колективним членом Всесвітньої асоціації.

Підтримується тенденція розвитку співробітництва з могутніми, в організаційно-фінансовому відношенні, закордонними фондами. До шести фондів, які активно працюють з науковими й освітніми центрами України, недавно додався Німецький фонд міжнародно-правового співробітництва. Його програма орієнтована на органи державної влади, але фонд виявив зацікавленість до академії, здійснив допомогу комп'ютерною технікою Юридичній клініці, передав у бібліотечний фонд академії новітню літературу (більш 200 примірників книг). За замовленням фонду підготовлена й одержала позитивну оцінку європейських експертів велика робота із сучасного конституційного права України. Урядовий фонд Австрії вирішує питання про відкриття на базі академії Австрійського центру культури і освіти. Це природне продовження нашого співробітництва з координатором реформ з освіти України від Європейського Союзу, що виступав з культурологічними лекціями в академії. Підписано протокол про наміри в галузі культурного і спортивного співробітництва між академією і Польською академією фізичного виховання і спорту. Так міжнародні зв'язки сприяють утвердженню статутного статусу академії не тільки як наукового, навчального, але і культурного центру регіону і країни.

Щорічно розширюється географія студентів-іноземців. Представництво країн, громадяни яких навчаються в академії, досягло 20 держав (академія починала роботу зі студентами 6 країн). Успішно працюють дві європейські філії академії. Це також дуже ефективний спосіб інтеграції в загальний науково-освітній простір, предметне вивчення правової культури зарубіжних країн.

Участь у Болонському процесі сприяє модернізації освіти, обумовленої глобальними змінами у всіх сферах життя сучасного суспільства. Академія виходить з того, що найбільш швидкий і ефективний прорив у цьому відношенні забезпечує саме інтеграція в європейський і світовий науково-освітній простір. Минув час, коли, звично ратуючи за євроінтеграцію, за розвиток контактів із США, за поглиблення відносин з Росією, можна залишатися на рівні парникового, хуторянського мислення. Для того, щоб перетворитися в освічену країну, невід'ємний елемент світоустрою, необхідно кардинально змінити свою свідомість і відношення до міжнародного співробітництва, будь-яких його форм — від великих спільних міжнародних акцій і роботи за престижними програмами до реальної турботи про розширення контингенту іноземних студентів, їх навчання і побут. Це відноситься і до загальнодержавних масштабів і стосується окремих навчальних закладів.

Болонський процес співпав за часом зі становленням і розвитком академії, стимулював новий креативно-організаційний етап в роботі колективу, обумовлює твердий вибір між інерційним рухом у сфері міжнародного співробітництва, що забезпечить колективу нормальні, можливо на рівні кращих показників вітчизняних вузів, умови роботи, і ризиком зламвання напрацьованих стереотипів, переходу в новий якісний стан, від ініціативи ентузіастів міжнародного співробітництва до формування колективного мислення, розрахованого на нові пріоритети в роботі і житті колективу, переведення його на якісно нові координати наукової й освітньої діяльності. Болонський процес, вірно відзначають В. С. Журавський і М. З. Згуровський, «нерівномірний, суперечливий, складний. Його цілі ще дуже гіпотетичні. Як приєднання до цього процесу, так і неприєднання мають свої переваги і ризики. При цьому з урахуванням усіх «за» і «проти» для країн, що поставили мету... вступу до Європейського Союзу, альтернативи Болонському процесу немає»¹.

¹ Журавський В. С. Вказ. твір. — С. 7.

ИСТОРИЯ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Проблемы современной конституционалистики : учеб. пособ. / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян [и др.] ; под. ред. М. Ф. Орзиха. — К. : Юринком Интер, 2012. — С. 8 — 27.

Одесская юридическая школа начинает свою историю с Ришельевского лицея, в составе которого функционировали камеральное (с 1847 года) и юридическое (юридико-политическое) отделения. Исторический предшественник кафедры конституционного права НУ «ОЮА» — кафедра государственного права камерального отделения, «приспособленного к местным нуждам края, главнейшую и существенную потребность коего составляет государственное и частное хозяйство»¹. По аналогии со старейшим в России Александровским лицеем — основным источником высшего чиновничества — на камеральном отделении осуществлялась специализированная подготовка государственных служащих с достаточно широким для российских условий середины XIX века изучением публично-правового цикла наук (Государственные учреждения, Законы благоустройства и благочиния государственного, Законы о повинностях и финансах и др.) в объемной программе из 22 учебных предметов. Это отделение уже через пять лет после его создания не только стало наиболее многочисленным по составу студентов (больше, чем вдвое в сравнении с физико-математическим и на 1/3 больше состава юридического отделения), но способствовало тому, что деятельность Лицея отмечена «пользою для науки и оставила заметные следы высшего образования во всех отраслях государственной службы и общественной жизни Новороссийского края»².

Исторически таким образом камеральное и юридическое отделения Ришельевского лицея, получившие уставной статус университетских факультетов (а учащиеся — «звание университетского студента»), явились предшественниками и базой развития специализированной подготовки по публично-правовым (государственно-правовым) наукам на юридическом факультете Императорского Новороссийского университета. С его открытием в составе юридического факультета были учреждены одиннадцать кафедр

(не считая кафедры политической экономии и статистики и упраздненной до начала ее работы кафедры важнейших иностранных законодательств), из которых четыре были ориентированы на публично-правовые науки и соответствующие учебные предметы: государственное право, включающее сравнительное государственное ведение; финансовое право; полицейское право, содержательно представляющее административно-правовой предмет регулирования со значительным сравнительно-правовым разделом; международное право.

Весьма широкая публично-правовая направленность кафедры государственного права при последовательном сохранении в системе российского права принципа *jus publica antiferendae privatum* (публичное право имеет предпочтение перед частным) обусловило сложности формирования научно-педагогических кадров. В отличие от других кафедр университета, никогда не испытывающих затруднений от недостатка профессоров и нередко возбуждавших ходатайства о сверхштатных доцентах, общее положение с научно-педагогическими кадрами на юридическом факультете (его первым деканом был профессор математики) особо проявлялось на кафедрах публично-правового профиля: почти десятилетие не была замещена должность заведующего кафедрой государственного права, около двадцати лет — должность заведующего кафедрой международного права.

Первым заведующим кафедрой государственного права был известный российский историк профессор Ф. И. Леонтович, который вел преподавание государственного права до замещения в 1869 г. должности ректора университета и продолжал чтение этого курса с перерывами в течение 1874/75 — 1884/85 учебных годов. Высокообразованным, эрудированным лектором был магистр А. П. Пригара, получивший юридическое образование в Харьковском университете и за рубежом. Его научные интересы были сосредоточены в области теории и истории федеративных учреждений. С 1885 г. государственное право вел магистр В. В. Сокольский — выпускник Дерптского университета, автор одного из первых учебных пособий по этому предмету — Краткого учебника русского государственного права (Одесса, 1880). Он совмещал занятия по

¹ Михневич И. Исторический обзор — сорокалетие Ришельевского лицея / И. Михневич. — Одесса, 1857. Подробнее см.: Орзих М. Ф. Историческая записка / М. Орзих // Одесский государственный университет им. И. И. Мечникова. Серия: Научно-педагогические коллективы. Кафедра государственного и международного права. — Одесса, 1993.

² Там же.

государственному праву с преподаванием политического права. В 90-е годы к чтению курса и проведению практических занятий по государственному праву приступает талантливый ученый экстра-ординарный профессор В. Н. Ренненкампф, ведущий курс полицейского права и опубликовавший ряд фундаментальных работ по истории государственного (конституционного) права, российскому государственному устройству, а также представивший интересные исследования, посвященные политике «как самостоятельной науке в области государственных знаний». Международное право в связи с отсутствием специалиста в этой области было поручено преподавать профессору энциклопедии права Н. С. Васильеву, затем по этому предмету работали приват-доцент М. Р. Кантакузин и профессор кафедры полицейского права М. М. Шпилевский. Только в 1884 г. университет пригласил специально на этот курс магистра международного права И. А. Ивановского, утвержденного в звании экстра-ординарного профессора по кафедре.

Обращает внимание то, что в первые десятилетия из-за недостатка научно-педагогических кадров учебные предметы обеспечивались преподавателями, независимо от их принадлежности к определенной кафедре. Еще более это проявилось в занятии научной работой. Так, профессора Ф. И. Леонтович и В. В. Сокольский, обеспечивая преподавание государственного права, основные свои труды посвятили истории русского права. Профессор В. Н. Ренненкампф, защитив диссертацию в области международного права (о праве осмотра кораблей во время войны), опубликовал ряд работ по энциклопедии права и истории государственно-правых учений, вел в университете курс государственного права и в некоторые годы — полицейского права. Видный специалист международного права П. Е. Казанский оставил, кроме трудов в области международного права, фундаментальную монографию «Власть Всероссийского Императора. Очерки действующего русского права». Профессор полицейского права М. М. Шпилевский занимался политикой народонаселения. В то же время профессор кафедры торгового права А. Ф. Федоров, работая в области полицейского права, опубликовал трехтомник фундаментальных исследований «Всеобщие административные союзы государств».

Подобная ситуация повлияла не только на «универсализацию» преподавания публично-правовых дисциплин, но способствовала обращению профессоров, специализирующихся в области публичного права, к научно-прикладным проблемам и непосредственному участию в

юридической практике. Так, профессор П. П. Цитович принимал участие в разработке проекта вексельного устава, ряда законов об акционерных товариществах. Профессор А. Ф. Федоров служебную деятельность начал служащим в департаменте полиции Министерства внутренних дел Российской империи, работал в комиссии по пересмотру Устава фабричной и заводской промышленности, его трехтомное фундаментальное исследование «Всеобщие административные союзы государств» (1897) и «Учебник международного права» (1901) были признаны практическими пособиями. Магистр международного права И. О. Ивановский — автор двухтомного «Сборника действующих договоров России с иностранными государствами», научно-практического исследования «О подготовке лиц, которые посвятили себя консульской карьере, и роль в этом высших коммерческих школ». Профессор П. Е. Казанский ряд работ посвящает порядку регламентного формирования и работы Государственной Думы. Профессор кафедры государственного права Н. С. Васильев избирается судьей университетского суда.

В 1864 году, когда в стране развернулась судебная реформа, на юридическом факультете создается Юридическое общество. Среди его членов-учредителей были специалисты публичного права профессора Ф. И. Леонтович (избранный председателем общества), М. И. Патлаевский, Н. Н. Шпилевский, П. П. Цитович и др. На заседаниях обсуждались такие, например, актуальные рефераты как «Наша судебная практика и законодательство по уголовным делам, которые проводятся в порядке частного обвинения», «Усовершенствование договора найма судна под грузом» и др. В 1882—1883 годах состоялось 16 заседаний Юридического общества с целью разработки вопросов государственного и общественного устройства страны. Это общество внесло значительный вклад в установление связей юридической науки и практики на юге Российской империи, содействовало росту авторитета одесских юристов, консолидации усилий юристов — теоретиков и практиков в развитии отечественного права, заняло значительное место среди других научных обществ города и края.

В связи с постоянными и плодотворными связями юридической науки с практикой, привлечением практикующих юристов к преподаванию, надеждами известного кодификатора русского права М. М. Сперанского на некоторых из них как будущих разработчиков русского законодательства «было дозволено этим юристам защищать вместо диссертаций

только тезисы по законодательству, ими же избранному» (А. И. Маркевич¹).

В 1920 году юридический факультет был включен в структуру организованного в том же году Института народного хозяйства, но специализированной кафедры государственного права или публично-правовых дисциплин не было. Лишь через 5 лет после восстановления юридического факультета в составе Одесского государственного университета (1951 г.) была образована кафедра государственного и административного права (зав. кафедрой — доцент Ф. Г. Лиханов), вследствие дальнейших реорганизаций — кафедра государственно-правовых дисциплин (зав. кафедрой — доцент И. А. Греков) и в 1966 году — кафедра государственного и административного права, заведующим кафедрой избираются профессор И. Н. Пахомов (1966—1972), затем — профессор Л. М. Стрельцов (1972 — 1979) и с 1979 года (с 1993 по 1997 годы кафедра, не теряя своей многопредметности, именовалась кафедрой государственного и международного права) — профессор М. Ф. Орзих.

С середины 60-х годов возрождается традиционный со времен кафедры государственного права Ришельевского лицея и Новороссийского университета интерес коллектива кафедры к научно-прикладным исследованиям. Кафедра непосредственно обращается к практике государственного (советского) строительства. При кафедре организована и успешно работает специализированная Лаборатория советского строительства. Возрождению этих традиций — обращения научных исследований непосредственно к государственно-правовой практике — способствовала «многопредметность» кафедры, постепенное «приращение» по кафедре практически всего цикла публично-правовых дисциплин, стремление ученых кафедры к «распредмечиванию» научно-прикладных исследований.

Организация этих исследований развивается: от формирования научных парадигм до самостоятельных научных школ как сообщества разнопрофильных по профессиональной ориентации ученых в предпарадигмальный или постпарадигмальный период развития знания об объекте исследования с осознанием того, что научно обоснованная парадигма определяет потребность проверки ее на реализуемость юридической практикой. Типичной в этом отношении является характеристика научно-прикладной работы кафедры одним из «смежников», приглашенным в качестве научного сотрудника НИЛ кафедры: «Это была работа на хоздоговорных темах, ко-

торые проводились по внедрению новых правовых и экономических форм управления промышленными предприятиями. Пользователями продуктов ее деятельности являлись машиностроители и приборостроители — специалисты и руководители разных уровней. Психологическая специфика нашего участка работ при этом временно стала отходить на второй план. В то же время проблема соорганизации работы смежников и преодоления кланового эгоизма внутри системы разработки нововведений, а также внутри системы их изготовления и системы пользования ими — стали выходить на первый. Со временем появились и технологические предпосылки локального решения проблем такого класса в режиме прямого консультирования пользователей». Это направление присутствует «в любой инженерно-конструкторской разработке. Цели, условия и средства деятельности, закрепленные в «железе» без учета и даже без знания проектировщика об их существовании — это не просто профессиональный дисбаланс. Это отсроченная катастрофа, это плод системного греха всякой спонтанной специализации с последующим воцарением мозаичного принципа в организации работы смежников (М. Ф. Орзих) или «разнопредметно ориентированных профессионалов» (Г. П. Щедровицкий)»².

Направления научно-прикладных исследований: человеческое измерение права и государственного управления (60—80-е годы); правовое сопровождение местного самоуправления (90-е годы); конституционная модернизация и реформирование (с 2000 года). Результаты научных исследований получили государственное признание в форме регистрации в качестве научно-технического достижения, внедренного в практику, сертифицированы в известных международных центрах науки и образования, отражены в более чем 500 публикациях, в том числе монографических, энциклопедических, академических, зарубежных изданиях. Пользователями результатов научно-прикладных работ являются видные отечественные и зарубежные ученые, практические работники³.

Кафедра принимает активное участие в правопробандистской работе среди населения, переподготовке кадров государственной службы, повышении квалификации преподавателей права

¹ Історія Одеської національної юридичної академії. — Одеса : Юрид. літ-ра, 2002. — С.26.

² Котляревский Ю. Л. Этюды российского менеджмента / Ю. Л. Котляревский. — Ростов н/Д : Феникс, 2003. — С.237—238; Котляревский Ю.Л. 13 этюдов менеджмента / Ю. Л. Котляревский. — К., 2000. — С.40—41.

³ См., например: Марко Пилипович Орзих : Біобібліографічний показник. Розділи: 6. Посилання на авторські праці, що виявлено; 9. Показник імен. — Одеса : Юрид. літ-ра, 2006.

высших и средних специальных учебных заведений. Заведующий кафедрой неоднократно избирается председателем Правлений организации общества «Знание» университета и Центральной районной организации, назначается заместителем председателя Совета по правовому просвещению населения при Главном управлении юстиции в Одесской области. По инициативе кафедры, поддержанной ректоратом университета, местными Советами народных депутатов, в 1989 году общим приказом Министерства юстиции и Министерства науки Украины в университете создается факультет повышения квалификации работников советских органов и юридических служб народного хозяйства с предоставлением права на переподготовку преподавателей юридических дисциплин (в 1992 г. реорганизован в факультет повышения квалификации работников государственной администрации, управления и юридической службы хозяйственных организаций с включением структурного подразделения — курсов экономического, политического и юридического просвещения на базе бывшего Центра повышения квалификации политических работников Института политологии). Деканом факультета назначается заведующий кафедрой.

Научная работа кафедры осуществляется в поисково-прикладном режиме исследовательской деятельности по республиканским и региональным целевым комплексным программам, важнейшим республиканским темам, по заказам государственных органов и хозяйственных организаций, общественных организаций, по договору сотрудничества с Одесским областным и городским Советами народных депутатов. Кафедра ведет хозяйственные работы со значительным социальным и экономическим эффектом поличностной проблематике государство- и правоправедения, научно-прикладным проблемам государственного управления, привлекая к этой работе членов кафедры гражданского права и процесса, кафедры трудового, сельскохозяйственного и природоохранного права, представителей смежных с юриспруденцией наук. Выполненные в это время две хозяйственные работы по заказу государственных органов и хозяйственных организаций получили статус научно-технического достижения (с соответствующими сертификатами и государственной регистрацией).

В развитие традиций кафедры, которая имела в своем составе (в конце 60-х годов) научно-исследовательскую лабораторию по проблемам государственного строительства, была создана группа научных сотрудников — штатных (в т.ч. психологов, социологов, юристов) и из числа преподавателей и студентов факультета, которая проводила на основании паспортизированных

(тематических) возможностей коллектива прикладные и поисково-исследовательские работы. Работа НИЛ органично включалась в кружковую студенческую работу. Студенты работали не только в режиме научного кружка, но и на объектах НИЛ, «получали за это деньги, ... писали по этой тематике номинально-юридические (т. е. максимально распредмеченные — М.О.) курсовые и даже дипломные работы. Понятно, что кружок становился негласно конкурсным, а конкурс проходил как бы по непривычным для советского юридического образования критериям»¹. Деятельность кружка становилась все более содержательной, что предопределило создание на его базе Дискуссионного студенческого клуба публичного права. Здесь традиционная реферативно-дискуссионная работа студентов, впитавшая в себя научно-методические идеи онтодидактики высшей школы, которые разрабатываются кафедрой, обогатилась методиками имитационно-игрового моделирования (в режиме которого проведено, например, «Имитационное моделирование юрисдикционной деятельности Конституционного Суда Украины»), «мозговой атаки» (в этом режиме проведен на базе Клуба всеукраинский брейн-ринг «знатоков» Конституции Украины) и др.

С 1993 г. началась работа по проекту «Муниципальное самоуправление в условиях формирования правового государства» Государственной научно-технической программы, утвержденной Госкомитетом по вопросам науки и технологий Украины.

Широко используются на кафедре такие формы внедрения результатов научного труда в практику государственно-правового строительства, как участие в рабочих и экспертных группах по законопроектам, предоставление концептуальных наработок и проектов, нормативно-правовых актов, подготовка докладных записок, предложений. Так, в 1986 — 1990 гг. научно-исследовательской группой в составе практически всех членов кафедры, штатных научных сотрудников, студентов было выполнено ряд хозяйственных работ по проблемам хозяйственного управления, по региональным программам «Труд», «Агрокомплекс», «Машиностроение», в 1991 г. по заказу Одесского городского Совета народных депутатов в соответствии с Концепцией, разработанной заведующим кафедрой, группа ученых факультета подготовила Положение о разделении компетенции между городским Советом народных депутатов и органами других уровней местно-

¹ Котляревский Ю.Л. 13 этюдов менеджмента / Ю. Л. Котляревский. — К., 2000. — С. 23.

го самоуправления, в 1992 г. заведующий кафедрой по поручению Администрации Президента Украины подготовил концептуально-нормативную модель нового государственного устройства Украины, в 1994 г. по заказу Одесского городского Совета народных депутатов для Ассоциации городских советов в Украине — Концепцию правового статуса самоуправляющихся территорий и органов местного самоуправления в Украине.

Кафедра обращается к проблемным вопросам взаимодействия органов в системе публичной власти (А. Р. Крусян), особенностям городского самоуправления в стране (А. Т. Назарко), статуса сельских, поселковых, городских голов (Ю. Ю. Бальций), не только коллективно участвует в муниципальном правотворчестве, но и предлагает концептуально-прикладную разработку, посвященную нормотворчеству представительных органов местного самоуправления (В. Р. Барский). Специальным предметом исследования и впоследствии докторской диссертации были международные связи Советов народных депутатов (М. А. Баймуратов). Тенденции муниципализации местного самоуправления в Украине предопределили направления научно-прикладного, сравнительно-правового исследования опыта муниципалитетов Европы и Америки (Н. В. Мишина). Научно-исследовательская и поисковая работа С. В. Кивалова, посвященная проблемам таможенного права и таможенного дела, завершилась докторской диссертацией. Механизм государственного управления и регулирования в социально-культурной (духовной) сфере является предметом многолетних исследований Б. А. Пережняка.

Концептуальный и научно-прикладной уровень кафедральных разработок был подтвержден реализованной возможностью их количественного измерения, использованием достаточно верифицированных современной наукой и практикой государственно-правового строительства имитационно-математического, в перспективе, информационно-математического моделирования при условии использования управленческой лексики и инструментария в системе местного самоуправления.

При этом объектом модели избирается репрезентативная для страны региональная система отношений властных публично-управленческих структур (на экспериментальной базе Одессы, Измаила, Рени, Южного, Теплодара).

Информационная верифицированность модели обеспечивается личным участием представителей научной школы в проектировании и внедрении проектных конструкций в регионе как экспертов Подготовительного Комитета Каби-

нета Министров Украины по созданию Одесской региональной свободной экономической зоны, членами которого были заведующий кафедрой и профессор С. В. Кивалов. Предусматривается, что решения, полученные в ходе разработки, пригодны для применения в других регионах Украины.

Математически структура управленческой деятельности субъектов управления (самоуправления), которые приняли участие в исследуемых процессах, задается функцией экспертной оценки:

$$h = h(x_1; x_2),$$

где x_1 и x_2 — соответствующие компоненты управленческой деятельности.

Определяющие интегральные характеристики структуры деятельности:

— уровень управленческой деятельности субъекта управления

$$H = \frac{\iint h(x_1; x_2) dx_1 dx_2}{\iint dx_1 dx_2},$$

где интегрирование осуществляется из всей сферы возможных значений x_1 и x_2 ;

— тип управленческой деятельности, определенной функцией ранжирования компонентов;

— управленческая позиция субъекта управления

$$P = \frac{\iint h(x_1; x_2) dx_1 dx_2 - \iint h(x_1; x_2) dx_1 dx_2}{\iint dx_1 dx_2},$$

Уровень соорганизации управленческих влияний, осуществляемых субъектами управления А и В, определяется как

$$Q_{AB} = \iint (h_A - \gamma)(h_B - \gamma) dx_1 dx_2,$$

где $h = \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n n_k(x_1; x_2)$, где n — численность субъектов.

Совокупность всех Q_{AB} для данного множества субъектов управления описывает функциональное поле системы управления процессом формирования новых организационных форм в социально-экономической структуре региона.

Характеристики объекта управления определяются в результате общих экономических и социальных исследований (геоэкономические ресурсы региона, приоритеты территориального коллектива, наличие планов и программ развития региона) и детерминируют факторы диагностики и экспертирования.

В перспективе имитационно-математического моделирования формируется технологический регламент оптимального управления процессом взаимодействия публично-властных (государственных и самоуправленческих) центров.

Этот регламент оптимального процессуального управления формируется при помощи амплитудно-фазового уровня

$$U(\psi)e^{i(\psi-\varphi)} = \frac{1}{p(\varphi)} \cdot \frac{dp(\varphi)}{d\varphi} + e^i$$

где U — интенсивность управленческого влияния; φ и ψ — состояние соответственно объекту субъекту управления; p — динамическая характеристика объекта управления.

Предшествующая диагностика потенциальных локальных точек экспертной оценки обеспечила возможность на основании согласованной с Кабинетом Министров Украины и Европейским банком реконструкции и развития Концепции Одесской региональной свободной экономической зоны (РСЭЗ) разработать «Типовую концепцию создания региональных СЭЗ в Украине»¹.

В конце 80-х — начале 90-х годов кафедра активно включается в международное научное сотрудничество: имела эффективные договорные отношения с юридическими научными и учебными центрами Венгрии. На этой базе подготовлены коллективная монография сравнительно-правового характера «Социалистическое право и личность» (1984, соавторы: президент ассоциации венгерских юристов Д. Анталфи, М. Ф. Орзих), научно-прикладная монографическая работа, изданная в Венгрии: «Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления» (1985, соавторы: президент ассоциации венгерских юристов Д. Анталфи, М. Ф. Орзих), научно-прикладная монографическая работа, изданная в Венгрии: «Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления» (1985, соавторы: президент ассоциации венгерских юристов Д. Анталфи, М. Ф. Орзих), научно-прикладная монографическая работа, изданная в Венгрии: «Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления» (1985, соавторы: президент ассоциации венгерских юристов Д. Анталфи, М. Ф. Орзих). Развиваются международные научные связи также с американскими, аргентинскими, болгарскими, канадскими, кубинскими, немецкими, польскими и японскими юристами. Появляется ряд зарубежных публикаций М. Ф. Орзиха: зарубежные рецензии на его работы. С середины 90-х годов на базе кафедры функционирует Международная программа прикладного государственного управления (Public Policy), в реализации которой принимают участие профессор Американского (Вашингтон), Мэрилендского университетов и Университета Дж. Хопкинса (США), Днепропетровского института

управления и Симферопольского университета, несколько американских центров. По этой программе и программе «Гармония», антикоррупционным программам, международным грантам члены кафедры стажировались в Великобритании, Венгрии, США.

Возрастает авторитет кафедры в университете, одесском регионе и за его пределами как научно-прикладного центра, который ведет поиск связей юридической науки с практикой. Председателем комиссии по правовым вопросам ОГУ избирается профессор кафедры А. С. Васильев, председателем комиссии перспективного планирования развития университета — М. Ф. Орзих, они являются членами республиканского экспертного совета по юридическим наукам и научно-методической комиссии при Министерстве образования и науки Украины. Заведующий кафедрой назначается научным советником Комитета по вопросам правовой политики и судебно-правовой реформы Верховной Рады Украины, руководителем экспертно-консультативного центра Одесского областного Совета, советником одесского городского головы, избирается членом Правления Союза преподавателей высшей школы и ученых в Украине, членом Президиума Советской ассоциации политических наук, а с 1991 года — исполкома Украинской ассоциации политологов. С начала работы Одесской региональной организации Советской ассоциации политических наук (1984), а с 1991 года — Одесского регионального отделения Украинской Ассоциации политологов и региональной организации Союза юристов (1989) главами этих организаций избраны, соответственно, М. Ф. Орзих и А. С. Васильев. Они и С. В. Кивалов являются членами комиссии Одесского областного Совета по реализации программы перехода к рыночным отношениям. Депутатами местных советов избираются А. С. Васильев и С. В. Кивалов (с 1992 года — член исполкома районного совета, с 1995 года — депутат и глава постоянной комиссии Одесского городского Совета и впоследствии народный депутат Украины), членами избирательных комиссий — практически все преподаватели кафедры. На Учредительном собрании юридической общественности Украины (1992) в первый состав действительных членов Академии правовых наук Украины и Президиум Академии избраны А. С. Васильев, М. Ф. Орзих. Одновременно М. Ф. Орзих избирается академиком-секретарем отраслевого отделения государственно-правовых наук Академии. В этом же году М. Ф. Орзиху присваивается почетное звание — «Заслуженный деятель науки и техники Украины», его избирают действительным членом (академиком) Ака-

¹ См.: Орзих М. Ф. Рационализация местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа / М. Ф. Орзих [и др.] // Юридический вестник. — 1995. — № 2; Орзих М. Ф. Свободные экономические зоны / М. Ф. Орзих. — Одесса, 1993.

демии политических наук Украины и Украинской муниципальной академии.

В последнее десятилетие XX века кафедра вступает с развернутой программой усовершенствования научной и учебной работы, подготовки (переподготовки, повышения квалификации) специалистов по государственно-правовой специализации, которая по представлению кафедры реорганизована Ученым советом университета в специализацию государственного строительства и управления. Одновременно открывается филиал кафедры при Одесском городском совете.

Кафедра разработала «Концепцию развития на 1990–2000 гг. подготовки и переподготовки специалистов с высшим образованием по специальности: 02.11. — «Правоведение», специализация — «Государственная администрация и управление» и представила материалы для Концепции развития юридической науки и юридического высшего образования в Украине (принята общим собранием Академии правовых наук Украины 9 декабря 1992 года как проект для Правительства Украины), и одновременно приняла участие в подготовке нового Устава Одесского государственного университета, подготовила Предложения Одесского государственного университета для обоснования университетской автономии в Украине.

Современный этап развития кафедры начался с создания Одесской государственной юридической академии (1997), где была организована кафедра конституционного права. Соответственно были переданы на другие кафедры академии административно-, финансово- и международно-правовые учебные дисциплины. Специалист в области административного права профессор (ныне — академик НАПрН и АПНУ) С. В. Кивалов возглавил кафедру административного и финансового права, был избран первым ректором Академии. Доцент М. Е. Черкес был избран заведующим кафедрой международного права. Однако коллектив кафедры конституционного права остается одним из наибольших в академии, имеет квалифицированный профессорско-преподавательский состав и молодежный потенциал (более 35% преподавателей — до 30 лет): на кафедре работают профессора М. Ф. Орзих, В. Ф. Погорилко, О. Ф. Фрицкий, В. Н. Шаповал, а также профессор кафедры Б. А. Пережняк — первый декан факультета государственного управления и международно-правовых отношений Академии, доценты М. В. Афанасьева, А. Ф. Крыжановский, Ю. В. Крылов, А. Р. Крусян, В. А. Михалев.

Организационные преобразования, укрепление кадрового состава кафедры предоставили возможность в условиях перехода Академии к

новому статусу национальной (2000 г.) сохранить и успешно развивать научно-практические традиции кафедры и одновременно включаться в новые направления работы во всех сферах деятельности коллектива. Было сохранено все учебно-методическое и научное наследие кафедры государственного и международного права университета. На этой основе появилась потребность внедрения в практику учебного процесса результатов научно-исследовательской и прикладной работы многолетнего труда коллектива. В учебный процесс введено 16 новых специальных курсов по конституционному праву, государственному управлению и муниципальному праву, четыре из них разработано как результат зарубежных стажировок преподавателей и под влиянием международных стандартов высшего юридического образования. Два магистерских курса с соответствующим дидактическим обеспечением, разработанные заведующим кафедрой, получили международную сертификацию (в специализированных организациях Совета Европы).

Кафедра подготовила проект Концепции деятельности Одесской национальной юридической академии по подготовке специалистов по направлению 6.06.01. «Право» специальной направленности 8.060.101. «Правоведение». Научно-методический опыт коллектива позволил предоставить концептуальные доклады на международную конференцию — «Право в системе гуманизации современной науки и образования на пороге III тысячелетия» (2000) и на республиканскую конференцию — «Имитационно-игровое моделирование — универсальный способ онтодидактики высшего юридического образования» (2001). Работа коллектива нашла признание в Благодарности Кабинета Министров Украины (№ 0599, 2001) в адрес заведующего кафедрой «за значительный личный вклад в создание и развитие общенациональной системы» образования.

В 2000 году была завершена десятилетняя научно-поисковая работа по государственной программе по проблемам местного самоуправления. В результате кафедра получила признание как известный центр научно-исследовательской и прикладной разработки соответствующей проблемы, научной школы правового обеспечения местного самоуправления. Двум публикациям (монография и учебник), которые были подготовлены в составе авторских коллективов Института государства и права НАН Украины при участии кафедры (М. Ф. Орзих, Б. А. Пережняк) присуждены соответственно премия и специальное отличие по конкурсным номинациям Союза юристов Украины. Научные достижения кафедры были признаны муниципальным движением Укра-

ины¹. Заведующего кафедрой избирают членом правления и экспертом Фонда содействия местному самоуправлению при Президенте Украины, Координационного совета по вопросам местного самоуправления при Президенте Украины, членом Муниципального клуба Украины, членом редакционных коллегий (советов) журналов «Право Украины» и «Местное самоуправление». Кроме того, он работает в составе рабочих групп по подготовке новой Конституции Украины, других законопроектов, в Комиссии по внедрению Конституции Украины в государственно-правовое строительство, в Научно-методическом совете Центральной избирательной комиссии, назначается экспертом Конституционного Суда Украины, членом Научно-методических советов Высшего административного и Высшего хозяйственного судов, заместителем председателя Национального комитета Украины «Юрист года». Доцент Б. А. Пережняк является членом Консультативного совета по государственной регистрации нормативно-правовых актов при Главном управлении юстиции в Одесской области.

Повышается интерес коллектива к практике международного сотрудничества. Члены кафедры принимают участие в международных акциях в Украине и за рубежом, были организаторами и участниками первой в Академии после получения статуса национальной международной научно-практической конференции по проблемам современного конституционализма и конституционной юстиции. Это явилось завершением или промежуточным результатом (учитывая сохранение научного интереса М. Ф. Орзиха и А. Р. Крусян) признанной в украинской и общесоюзной (СССР) литературе разработке проблемы конституционного контроля профессорами Е. В. Додиним, В. К. Дябло, М. А. Нуделем, М. Ф. Орзихом, И. А. Пахомовым, Г. Е. Петуховым, Л. М. Стрельцовым. «Достаточно вспомнить, — пишет судья в отставке Конституционного Суда Украины А. Н. Мироненко, — что единственная в Советском Союзе довоенная, и единственная на просторах СССР послевоенная монография, непосредственно посвященные проблемам конституционного контроля, были подготовлены одесскими юристами. Более того, юридический факультет ОГУ оставался уникальным в Советском Союзе, поскольку здесь для студентов в конце 60-х — в 70-х годах преподавался спецкурс по вопросам конституционного контроля»².

¹ См.: Муніципальний рух: новий етап розвитку. — К. : Логос, 2002; Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. — К. : Атіка, 2002.

² Мироненко О. Концептуальні засади радянської системи конституційного контролю повоєнного періоду (1946—

Кафедра принимает активное участие в подготовке Академии к вступлению в Ассоциацию европейских университетов, в Болонский процесс (создания единого европейского научно-образовательного пространства). Члены кафедры выигрывают престижные международные гранты. Так, по программе «Демократическое государство» (Канада) почти четверть штатного состава кафедры прошла стажировку за границей, Кабинетом Министров Украины заведующий кафедрой был назначен экспертом по первому крупному делу Украины в Европейском Суде по правам человека, официально представлял Украину в Комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия). Была учреждена и получила перспективу работа коллектива по ряду международных программ: Tasis «Институциональное усовершенствование государственной службы» (ведущая организация — Европейский Союз), «Public Policy» (ведущая страна — США), «Стажировка молодых преподавателей юридических факультетов высших учебных заведений стран Советского Союза и Монголии» и «Юридическая клиника» (ведущая страна — Венгрия), «Демократическое образование» (ведущая страна — Канада), «Международное гуманитарное право» (ведущая страна — Швейцария), «Гармония» (ведущая страна — США). Установлены научно-практические связи с юридическим факультетом Московского государственного университета, Бакинским государственным университетом (Азербайджан), Кишиневским государственным университетом и ULIM (Молдавия), Институтом конституционной и законодательной политики, Конституционным Судом ПМР, Институтом открытого общества и Центральным Европейским университетом (Венгрия), Центром конституционных исследований в Восточной Европе (Прага, Москва), Университетом Квинз (Канада), Университетом Мэриленд (США).

Социальные и юридические условия развития Украины в начале XXI века потребовали от кафедры новых научно-поисковых и прикладных программ, ориентированных на непосредственное сопровождение юридической практики, прежде всего в сфере конституционной модернизации и реформирования.

Конституционное обеспечение современного этапа политической реформы (который возможно исчислять с 2000 года — первой реальной попытки модернизации Конституции Украины с использованием всеукраинского референдума) предполагает серьезное научное сопровождение

1980 роки) / О.Мироненко // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — №2. — С. 30, 34, 41—43.

с тем, чтобы конституционная модернизация не свелась к новому конституционному перераспределению полномочий между властными структурами вместо поиска оптимального ограничения власти государства гражданским обществом, которое начало зарождаться в стране. Фактически этим объясняется обращение членов кафедры, в частности, к теории и практике конституционных конфликтов, их диагностике и преодолению (А. А. Езеров), к пределам возможного ограничения прав человека и гражданина в критические для страны периоды (Д. Я. Гараджаев), конституционному обеспечению (сопровождению) электоральных технологий с постоянно действующим при кафедре Научно-консультативным центром избирательного права (М. В. Афанасьева, Ю. В. Крылов, В. А. Куранин, С. Б. Ларионов), международным и европейским стандартам и их имплементации в конституционное бытие страны (Д. С. Терлецкий).

При этом в научно-поисковой работе кафедры учитывается не только эмпирика, непосредственные потребности практики, но изменившаяся роль социогуманитарных наук, особенно юридической и ее составляющей — науки конституционного права.

Убедительной иллюстрацией в этом отношении является законоплановая, законопроектная деятельность, повышение ее наукоемкости путем внедрения достижений науки в процесс и технологию правотворчества. Это связано не только с непосредственным включением ученых-юристов в рабочие законоподготовительные группы, советы, комиссии органов (организаций) — субъектов правотворчества, но и с четкой информацией о результатах научных исследований, имеющих прикладное значение при обязательной обратной информсвязи законоподготовительных органов — научных учреждений по содержанию планов работы, состоянию их реализации, аргументированном решении (экспертной оценке) по предложениям науки законодателю.

Вообще экспертная функция юридической науки занимает в настоящее время ведущее место в отношении юридической практики. Здесь весьма важно, во-первых, научная персонификация как условие научной ответственности, во-вторых, обратная связь практики с наукой в форме обоснованного (положительного или отрицательного) решения в отношении научного вывода, в-третьих, непрерывный процесс сопровождения практики наукой: наука — практика — инновации — внедрение — результат.

Одновременно кафедра проводит экспертизу законопроектов, самостоятельно готовит и представляет субъектам правотворчества разных

уровней проекты нормативно-правовых актов, активно участвует в подготовке и проведении конституционной, судебной, административной реформ в Украине¹.

Особый интерес проявляет кафедра, естественно, к конституционным преобразованиям в стране, целью которых является реформирование системы современного украинского конституционализма. В результате было сформулировано представление о современном конституционализме как публично-правовой системе конституционной организации современного общества на основе права, демократии и утверждения конституционно-правовой свободы человека, содержанием которой (этой системы) является конституция и конституционное законодательство, конституционные правоотношения, конституционное правосознание, конституционный правопорядок и функционирование которой направлено на ограничение (самоограничение) публичной власти в пользу гражданского общества, прав и свобод человека.

Естественным при приведенном понимании конституционализма было обращение кафедры к проблемам соотношения государства и местного самоуправления, которые были предметом специальных исследований по государственной программе прошедших пятилетий, где ведущей научной организацией была определена кафедра конституционного права ОНЮА². Продолжая эти исследования, которые уже имели значительный объем публикаций и прикладных работ, фундаментальный научный выход — докторскую диссертацию, ученые кафедры представили не меньший объем публикаций, кандидатские диссертации В. Р. Барского, Ю. Ю. Бальция, В. А. Григорьева, научно-прикладные работы Е. М. Аликовой, К. К. Кули, А. Т. Назарко, В. Н. Панасюк³.

¹ Ср.: Связь юридической науки с практикой. — М.: АН СССР, 1986. — С. 123, 318 и др.

² Місцеве самоврядування в умовах формування правової держави. Реєстр № 08.06.03/001–93. Індекс виконавця: 464-Г — Накази Державного комітету з питань науки і технологій України від 3 серпня 1993 року № 84 та від 5 березня 1994 року № 39; Орзіх М. П. Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні / М. П. Орзіх // Наукові праці ОНЮА. — О., 2002. — Т. 1: Наукові школи ОНЮА: історія та сучасність; Орзіх М. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиліття досягнень та прорахунків / М. Орзіх // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. — К.: Україна, 2002.

³ Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. О. Баймуратов. — О., 1996; Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ю. Бальцій. — О., 2006; Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Р. Барський. — О., 2006; Григор'єв

В результате теоретических и практических обобщений, проводившихся в Украине и за границей, с использованием наработок кафедры по проблемам местного самоуправления Н. В. Мишиной был представлен ряд публикаций сравнительного характера, две монографические работы, наконец, успешно защищена докторская диссертация¹. При этом постановка и решение проблемы обусловлены тем, что усиление воздействия глобализации и интеграции на общественное и государственно-правовое бытие Украины актуализируется разнообразными по природе и назначению процессами восприятия мирового опыта государственного строительства, становления и развития гражданского общества в Украине. Эти процессы решающим образом влияют на жизнь страны, содействуют, как обоснованно указал Конституционный Суд Украины в Решении от 10 января 2008 года, «развитию гражданского самоуправления, то есть самоорганизации граждан по месту проживания, работы, учебы или по другим признакам в рамках, определенных Конституцией Украины и законами Украины». Тенденция содействия самоорганизации населения, в том числе и территориальной, полностью соответствует новейшим европейским стандартам, закрепленным в конституционных документах ЕС.

Естественным также в связи с исследованием современного конституционализма является обращение кафедры к личностной проблематике права. Значительными для общих и отдельных исследований этой проблематики были монографические работы М. Ф. Орзиха, А. Р. Кру-

сян, специализированные издания В. А. Михальова².

В процессе конституционных преобразований актуализируется проблема конституционных конфликтов, которая имеет ограниченный объем научных исследований и привлекла внимание молодых ученых кафедры. Научный поиск А. А. Езерова в этом направлении закончился кандидатской диссертацией³. Необходимость системного исследования конституционных конфликтов, а также их профилактики и разрешения стали основой для разработки классификации конституционных конфликтов путем представления их в виде единой универсальной схемы. Выделение определенных однородных диагностических признаков позволяет отнести отдельный конституционный конфликт к соответствующей единице систематизации — типу, уровню, классу, роду, предметной группе и виду. Выделяя отдельные идеальные типы, эта схема позволяет не только дистанцироваться от конкретного конфликта, но и расширить проблемное поле для осуществления диагностики конституционных конфликтов, то есть имеет большое прикладное значение. Поэтому эффективным способом получения знаний о конституционных конфликтах с помощью системы логически последовательных методологических, теоретических, методических, организационно-технических процедур с целью дальнейшего совершенствования конституционно-правовых отношений и конституционно-правового регулирования определена конституционная диагностика.

Разработка проблематики конституционной конфликтологии пришлось кстати при научном анализе избирательного права и избирательного процесса в Украине. В этом направлении работали В. А. Куранин и С. С. Сон⁴. Фундаменталь-

В. А. Становление публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Григор'єв. — О., 2004 ; Алікова О. М. Громадянське суспільство й локальна (муніципальна) демократія / О. М. Алікова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. — О., 2006. — Вип. 29 ; Кулі К. К. Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні / К. К. Кулі // Юридичний вісник. — 2007. — № 1 ; Назарко А. Т. Конституційний статус фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування / А. Т. Назарко // Правове життя сучасної України. — О. : Фенікс, 2006 ; Панасюк В. Н. Реализация государственной молодежной политики органами публичной власти на региональном и местном уровне / В. Н. Панасюк // Доктринальное сопровождение юридической практики : история и опыт кафедры конституционного права ОНЮА. — О. : Юрид. л-ра, 2007.

¹ Мишина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : монографія / Н. В. Мішина. — Одеса : Друкарський дім, 2009 ; Мишина Н. В. Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи : монографія / Н. В. Мішина. — Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008 ; Мишина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. В. Мішина. — Одеса, 2010.

² Орзих М. Ф. Личность и право / М. Ф. Орзих. — Одеса : Юрид. л-ра, 2005 ; Орзих М. Ф. Человеческое измерение права: доктринальная ретроспектива и современная постановка проблемы / М. Ф. Орзих // Антологія української юридичної думки. — К. : Юрид. кн., 2005 — Т. 10 : Юридична наука незалежної України ; Орзих М. Ф. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право : монография / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян. — К. : Алерта, 2006 ; Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. — К. : Юрінком Інтер, 2010 ; Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Р. Крусян. — О., 2010 ; Михальов В. О. Класифікація і нормативне закріплення біологічних прав людини / В. О. Михальов // Актуальні проблеми держави і права. — Вип. 22. — О. : Юрид. л-ра, 2005.

³ Езеров А. А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Езеров. — О., 2007.

⁴ См.: Куранін В. О. Легітимізація виборів в Україні у контексті міжнародних стандартів / В. О. Куранін // Пра-

ные исследования по этой проблематике с выходом за рамки традиционного конституционного регулирования, обращение к электоральным технологиям, избирательной инженерии осуществила М. В. Афанасьева¹, которая продолжает научный поиск в этом направлении уже в качестве докторанта кафедры. В процессе ее исследований доказывается, что на современном этапе избирательные кампании преимущественно превращаются в заранее спланированный процесс, состоящий из эффективных способов и приемов ее организации и проведения. Субъекты избирательной гонки с учетом имеющихся у них ресурсов активно проектируют и внедряют в практику избирательные технологии, занимаясь практически социально-инженерной деятельностью. В глазах общественности избирательные технологии в основном воспринимаются исключительно как манипуляции, однако технологичность избирательной сферы направлена прежде всего на ее стандартизацию, рационализацию, обеспечение эффективности и не означает априори неправомерный характер. Инженерно-технологический подход к избирательному праву и процессу достаточно широко обсуждается в публицистике и политической практике, однако в юридической литературе он не получил комплексного научного анализа. Поэтому актуальными являются исследования природы избирательной инженерии и избирательных технологий, их конституционно-правовое обеспечение, разработка путей по минимизации использования нелегальных и нелегитимных проявлений инженерно-технологической деятельности в рамках избирательных кампаний.

Достаточно сложный характер онтологических и гносеологических исследований конституционных преобразований и связанных с этими проблемами конституционализма, муниципального самоуправления и менеджмента, ролевой позиции личности, конституционной конфликтологии и избирательных технологий привели к необходимости постановки и разрешения методологических вопросов современной конституционалистики, в том числе относительно содержания отраслевой методологии, категориального состава, новых научных и прикладных подходов аж до постановки проблемы обогащения понятийного состава современной конституции Украины. — О. : Юрид. л-ра, 2010 ; Сон С. С. Моральність та шляхи розвитку виборчої системи в Україні / С. С. Сон // Юридичний вісник. — 2007. — № 4.

¹ Афанасьева М. В. Избирательные технологии в Украине: конституционно-правовое обеспечение : монография / М. В. Афанасьева. — О. : Юрид. л-ра, 2007 ; Афанасьева М. В. Выборная инженерия: до постановки питання / М. В. Афанасьева // Юридичний вісник. — 2010. — № 4.

туционалистики. По этим направлениям был опубликован ряд работ М. Ф. Орзиха².

Конституционные преобразования в Украине с учетом определенных ст. 11 Закона Украины «О принципах внутренней и внешней политики» принципов внешней политики государства, направленной на «обеспечение интеграции Украины в европейское экономическое, политическое, правовое пространство» имеют достаточно жесткую ориентацию на международные стандарты и европейское измерение конституционной модернизации и реформирования. Поэтому общая проблема, разрешаемая учеными кафедры, постоянно «сверялась» с указанным измерением развития украинского права. Этому направлению был посвящен ряд работ М. Ф. Орзиха, докторские диссертации А. Р. Крусян и Н. В. Мишиной, кандидатская диссертация Д. С. Терлецкого, публикации Я. В. Чернопищук³. Так, в свете евроинтеграционных процессов особый интерес вызывают исследования Д. С. Терлецкого, имеющие дальнейшую перспективу для теории и практики. Автор убедительно доказывает, что инкорпорация междуна-

² См.: Орзих М. Ф. Опыт введения в конституционное право Украины / М. Ф. Орзих // Наукові праці ОНЮА. Т. 5. — Одеса : Юрид. л-ра, 2006 ; Орзих М. Категориальное определение перспектив науки конституционного права / М. Ф. Орзих // Наука конституційного права: сучасний стан і перспективи розвитку. — Харків, 2009 ; Орзих М. П. Конституціоналістика: спроба збагачення юридичних термінів-понять / М. П. Орзих // Наукові праці ОНЮА. Т. 8. — Одеса : Юрид. л-ра, 2009.

³ См., напр.: Орзих М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід / М. П. Орзих // Стратегічні пріоритети. Науково-аналітичний щоквартальний збірник. — К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2008. — № 2 (7) ; Орзих М. П. Конституційні ідеї Л. Юзькова та європейський вимір конституційно-реформаторських перспектив в Україні / М. П. Орзих // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : Зб. наук. пр. / Конституц. Суд України ; Акад. прав. наук України. — К. : Логос, 2008 ; Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Р. Крусян. — О., 2010 ; Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження. — Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. В. Мішина. — Одеса, 2010 ; Терлецький Д. С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні : монографія / Д. С. Терлецький. — Одеса : Фенікс, 2009 ; Терлецький Д. С. Конституційний Суд України — Міністерство юстиції України: конфлікт повноважень у сфері забезпечення дії міжнародних договорів України / Д. С. Терлецький // Юридичний вісник. — 2006. — № 4 ; Терлецький Д. С. Феномен «м'якого права» в контексті положень статті 18 Конституції України / Д. С. Терлецький // Юридичний вісник. — 2009. — № 2 ; Чернопищук Я. В. Конституціоналізація європейської інтеграції: етимологія змісту / Я. В. Чернопищук // Держава і право : зб. наук. статей. — К. : Інститут держави і права НАН України, 2010.

родных договоров, закрепленная в статье 9 Конституции Украины, является одним из способов национальной имплементации норм международного права. В целом концепция национальной имплементации выгодно отличается от других концепций осуществления норм международного права на территории государств и позволяет наиболее полно и адекватно решать задания реализации украинским государством своих международно-договорных обязательств. Применение общепризнанных принципов и норм международного права в Украине, что является содержанием, а не формой международного права, в силу конституционных предписаний возможно лишь только в той мере, в которой они нашли свое закрепление в универсальных международных договорах, стороной в которых выступает Украина и согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины. В результате предлагается определение конституционной имплементации как деятельности конституционно-уполномоченных органов по внедрению определенных мер и способов, осуществляемых с целью надлежащей реализации украинским конституционным государством своих международно-договорных обязательств.

Научно-педагогический состав кафедры, исходя из широкого представления о конституционно-правовом регулировании, выходящем за рамки «чистого» предмета конституционного права, обращался также к межотраслевой проблематике публичного права. Так, ассистент Е. В. Олькина предметом своего исследования, которое было успешно защищено в 2011 году, избрала конституционно-правовой статус высших должностных лиц государства¹, профессор Б. А. Пережнюк, ассистенты и аспиранты, работающие под его руководством, проявляют глубокий научный интерес к управленческой проблематике в сфере культуры и культурной политики государства².

Достаточно широкие по проблематике научные поиски привели к определению форм и способов воплощения, внедрения результатов исследований в юридическую практику и учеб-

ный процесс. Этот опыт был обобщен в двух коллективных трудах кафедры, посвященных опыту доктринального сопровождения юридической практики и существенному дополнению учебной литературы научно обоснованным учебным и учебно-методическим материалом³. С целью совершенствования преподавания, восполнения традиционных курсов конституционного права кафедра с 2011 года начала ежегодные выпуски настоящей серии «Проблемы современной конституционалистики», украиноязычная версия которых имеет гриф профильного министерства⁴. Практически все члены кафедры на протяжении последних лет подготовили к изданию учебные и учебно-методические пособия по учебным дисциплинам, которые обеспечивает кафедра⁵.

Плодотворно, с учетом научных достижений кафедры работал Дискуссионный студенческий клуб публичного права под руководством А. А. Езерова.

Функционирование Клуба публичного права является органической частью деятельности кафедры, включающее научную студенческую работу, внеаудиторное общение со студентами. На базе Клуба готовятся студенческие научные работы, конкурсные работы, внедряется в практику игровое имитационное моделирование (всеукраинские модели Верховной Рады, академические и факультетские модели Конституционного Суда). В 2009 году члены Клуба были приглашены на телеэфир встречи с Президентом Украины относительно обсуждения внесенного им проекта Конституции Украины, в 2011 году члены Клуба принимали участие в серии телевизионных передач, посвященных конституционной реформе в Украине, занимали призовые места на конкурсах научных работ, проводимых Министерством образования и науки, молодежи и спорта.

Клуб осуществляет свою деятельность в форме пленарных заседаний, происходящих по

¹ Олькина О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики : 12.00.02 : Дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Олькіна ; НУ «ОЮА». — О., 2011. — 280 с.

² См., напр.: Пережнюк Б. А. Державна політика України в галузі культури на сучасному етапі державотворення: організаційно-правові питання / Б. А. Пережнюк // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. Вип. 30. — Одеса : Фенікс, 2007 ; Пережнюк Б. А. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні: сучасний стан і перспектива / Б. А. Пережнюк // Часопис адміністративістики. — 2007. — № 1.

³ Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права ОНЮА. Сборник научно-практических статей. — Одесса : Юрид. л-ра, 2007 ; Орзих М. Ф. Современный конституционализм в Украине / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян. — К. : Алерта, 2006.

⁴ Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / М. П. Орзіх, М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха — К. : Юрінком Інтер, 2011. 5 Орзих М. Ф. Конституционное право Украины : учебно-методическое пособие. / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян. — 4-е изд., перераб. и доп. — Одесса, 2011; Терлецький Д. С. Конституційна юстиція в Україні : навч.-метод. посібник / Д. С. Терлецький. — О. : Фенікс, 2010 ; Конституційно-правові проблеми виконавчої влади : навчально-методичний посібник для слухачів магістратури державної служби / А. А. Єзеров. — О. : Фенікс, 2009.

нескольким темам в год. Рассмотрение каждой темы происходит в несколько заседаний, на которые приглашаются студенты, заранее подготовившие доклады на соответствующую тематику. Доклад должен касаться отдельного аспекта вынесенного на заседание темы, который студент выбирает самостоятельно, исходя из своих научных интересов. Доклад должен быть самостоятельным, обоснованным, иметь проблемный характер, теоретические наработки в нем должны быть проиллюстрированы реальной практикой. Кафедрой отбираются лучшие из работ, которые обсуждаются на пленарных заседаниях Клуба, а другие студенты принимают в них участие как оппоненты и участники дискуссии.

Тематика заседаний Клуба всегда связана с соответствующей темой Всеукраинского брейн-ринга знатоков Конституции, что позволяет студентам Академии надлежащим образом подготовиться к участию в этом престижном соревновании.

Естественно, что коллектив кафедры, на протяжении последних лет занимавшийся проблемой конституционной модернизации и реформирования, сразу отреагировал на судьбоносное для Украины Решение Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 года № 20-рп/2010 относительно конституционности Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года № 2222-IV. Этим Решением Суд признал названный Закон неконституционным, что «означает восстановление действия предыдущей редакции норм Конституции Украины, которые были изменены, дополнены и исключены Законом № 2222» (п. 6 мотивировочной части Решения). Кафедра принимала участие в подготовке этого Решения путем экспертного заключения к конституционному представлению по делу.

Поэтому уже на протяжении первой декады октября 2010 года М. Ф. Орзих подготовил для публикации статью «Рестарт политической реформы в Украине: научно-прикладные основания и конституционно-правовые последствия»¹, а также в сотрудничестве с С. С. Сон и О. В. Наконечной подготовил к печати полезное для ученых, студентов, практикующих юристов трехязычное издание Конституции Украины с алфавитно-предметным показателем². В этом же направлении была проведена работа М. Ф. Орзихом, А. А. Езеровым, Д. С. Терлецким по

обобщению практики применения Конституции Украины судебными органами Украины и международными судами³. Данное научно-практическое издание содержит систематизированный материал из практики Конституционного Суда Украины, судов общей юрисдикции, а также Европейского Суда по правам человека относительно применения норм Конституции Украины за 15 лет ее действия (по состоянию на 28 июня 2011 года). В указанном издании к каждому конституционному положению приводятся выдержки из судебных решений, что позволяет увидеть нормы Основного Закона в их судебной интерпретации, то есть саму Конституцию в ее действии, в ее стабильности и динамизме. Правильному пониманию аналитико-нормативного материала способствуют приведенные в предисловии авторские доктринальные положения о роли суда в конституционализации государственной и общественной жизни, о месте судебной практики в системе источников права и об интерпретационной деятельности Конституционного Суда Украины, а также алфавитно-предметный указатель к действующей Конституции Украины.

Признание авторитета коллектива кафедры, результатов ее научно-исследовательской работы проявилось в решениях Президента Украины о включении заведующего кафедрой (до 2011 года) М. Ф. Орзиха в Рабочую группу по совершенствованию избирательного законодательства (2010) и Научно-экспертную группу по подготовке Конституционной Ассамблеи, а затем — заведующего кафедрой (с 2011 г.) А. Р. Крусян и профессора кафедры М. В. Афанасьеву в состав Конституционной Ассамблеи.

К 15-летию университета и 55-летию образования кафедры конституционного права ее коллектив инициировал, а ученый совет университета поддержал, Министерство образования и науки, молодежи и спорта рекомендовало к использованию в учебном процессе и научной работе периодическое ежегодное издание «Проблемы современной конституционалистики»⁴, которое не имеет целью повторения или фрагментарное дополнение действующих учебников и пособий по конституционному праву, а исходит из того, что именно конституционного права касаются обоснованные суждения о том, что право «говорит на доктринальном языке»

¹ Юридичний вісник. — 2010. — № 4.

² Конституція України. 3 алфавітно-предметним показником. Українською, російською, англійською мовами / Укладання М. П. Орзіх, С. С. Сон, О. В. Наконечна. — Одеса : Юрид. л-ра, 2010.

³ Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Езеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011.

⁴ Подр. см.: Проблемы современной конституционалистики : уч. пособие / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха. — К. : Юринком ИНТЕР, 2012. — 368 с.

(В.Несесеянц), доктринальное и законодательное в этой отрасли права «практически уравнивается» (Р. Давид), доктрина становится «неформальным источником права» (М. Марченко) и «полномочным источником правоприменительной практики» (Т. Пряхин). Одновременно объект науки, существенно отличающийся от предмета, представляет «то, что еще подлежит научному изучению» (В. Нерсесеянц), доктринальному осмыслению, которое реализуется не только в сфере «чистой» науки, а и в процессе обучения,

преподавания юристов, которые можно рассматривать как «адаптированную для целей преподавания доктрину». Исходя из этого и учитывая периодический характер издания, авторский коллектив стремится восполнить ученый курс элементами объекта науки, которые не получили еще *omnia opinium doctorum*, но имеет существенное научно-практическое и профессионально-дидактическое значение для подготовки современных специалистов с юридическим образованием.

РАЗДЕЛ 2

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

*Нет ничего более практичного,
чем хорошая теория*
А. Берг

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ И ТЕОРИЯ

*Проблемы советского государства и права : сб. ст. /
АН СССР, Ин-т государства и права. —
М., 1977. — С. 104—106.*

XXV съезд КПСС указал на необходимость повысить внимание к фундаментальным, общетеоретическим наукам. Это явилось развитием идей XXIV съезда партии о научно-практическом значении методологии, развитием требования партии решать актуальные проблемы развитого социализма на основе ленинской методологии¹.

Методология юридической науки — это марксистско-ленинская теория концептуального подхода к государству и праву, представляющая единство внутренне субординированных уровней процесса познавательной деятельности, синтезом которых является система категорий науки, а целью — познание (изучение, приращение знаний) и преобразование государственно-правовой деятельности.

Признание собственной методологии правоведения не отрицает универсальности понятия методологии, всеобщности теоретических принципов онтологического порядка, на которые указывает Д. А. Керимов. Главное заключается в том, чтобы универсальность и всеобщность, обеспечивающие наиболее общий (во времени и пространстве) подход в действительности, дополнялись специально-юридическим концептуальным подходом. Речь идет не о создании новой философской концепции, новой мировоззренческой позиции, но о фиксировании определенно-го, частнонаучного подхода с учетом специфики объектов юридической науки.

Общетеоретическое правоведение — научная теория среднего уровня в отношении философии и теоретическое обобщение высшего уровня в системе юридического знания.

Общую теорию государства и права следует рассматривать как методологическую науку, включающую в свой предмет содержание методологии юридической науки всех уровней научного познания. Если для отраслевых правовых наук методология — по существу метатеория,

то для общей теории — это ее органическая часть. Подобная интерпретация обеспечивает интеграцию на высшем уровне онтологической и гносеологической частей правоведения, а теория занимает доминантное положение в отношении метода, послужившего основой ее создания: «На основе метода создается теория, но в процессе предметного познания в конечном итоге оказывается, что доминантой самого метода является теория»². При таком решении вопроса снимается проблема места методологии в общей теории государства и права. Общетеоретическое правоведение рассматривается (практически используется) одновременно как метод и как теория.

На высшем уровне общетеоретического анализа (в пределах предмета правоведения) общая теория государства и права выступает как онтологическая теория, на следующем — как методология, наконец, синтезом ее ролевых позиций в сфере юридического знания является логика правоведения.

Задача общетеоретического правоведения как логики науки — создать систему научных категорий от первичной, основополагающей (в литературе предлагаются категории правоотношения, правового акта, юридической ответственности и др.) до «вершины» категориального аппарата, с фиксированием смысловых границ традиционных категорий (например, правоотношения), конструированием новых понятий (например, правового общения), определением связи, координации, субординации, взаимопереходов категорий внутри складывающейся системности. Решение этой задачи, учитывая положение категорий в методологии науки, будет способствовать развитию обще- и частнотеоретического правоведения, соединению в общей теории государства и права онтологии, гносеологии и логики юридической науки.

¹ Материалы XXIV съезда КПСС. — М., 1971. — С. 102; Материалы XXV съезда КПСС. — М., 1976. — С. 46, 72.

² Керимов Д. А. Философские проблемы права / Д. А. Керимов. — М., 1972. — С. 32.

СОДЕРЖАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Известия вузов. Правоведение. — 1973. — № 1. — С. 17—24.

Марксистско-ленинское мировоззрение «должно найти себе подтверждение и проявить себя не в некоей особой науке наук, а в реальных науках»¹. Поэтому нет необходимости в каждой специальной отрасли знания вычленять философию предмета ее исследования — философию политики, философию культуры или философию права². В социалистическом правоведении проблема заключается не в выделении философских вопросов в самостоятельный предмет науки, а в том, «чтобы в рамках единой общетеоретической юридической науки найти правильное в ней соотношение специфики юридического с общеправовым, при котором общеправовой подход обеспечивал бы глубокое раскрытие изучаемых закономерностей»³.

Противоположное мнение высказано Д. А. Керимовым, предлагающим выделить специальную юридическую науку — философию права — на том основании, что в рамках традиционной тематики общей теории государства и права не может успешно разрабатываться «множество специальных методологических и философских проблем»⁴. Практически это предложение способствует усилению внимания к фи-

лософским проблемам правоведения⁵. Но с позиций методологии и логики развития юридической науки оно неприемлемо: его реализация приведет к обеднению общей теории государства и права (и теории отраслевых наук), превращению теории юридической науки из открытой научно-теоретической системы, непрерывно развивающейся на базе нового опыта науки и практики, в систему «тощих абстракций», понятий и терминов⁶.

Философская часть науки выполняет одновременно мировоззренческую и методологическую функции. Частнонаучная методология, основываясь на марксистско-ленинской философии как общей методологии и теории познания, определяет место данной науки в системе теоретического знания, ее роль и социальное назначение в общественной жизни, сущность, выраженную в предмете науки, логический строй ее законов, категорий, понятий. Ядро методологии науки — концептуальный подход на всех уровнях приближения к объекту исследования⁷. В этом смыс-

¹ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 20. — М., 1955. — С. 142.

² См.: Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права / П. И. Стучка. — Рига, 1964. — С. 20; Строгович М. С. Философские основы юридической науки. Тезисы докладов и сообщений на межвузовской конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки / М. С. Строгович. — Кишинев, 1955. — С. 25; ср.: Tanase Al. *Introducere in filozofia culturii* / Al. Tanase. — Bucuresti, 1968; Kubes V. *Ukoly filosofie prava* / V. Kubes // *Pravnik*. — 1969. — № 2.

³ Недбайло П. Е. Введение в общую теорию государства и права / П. Е. Недбайло. — Киев, 1971. — С. 112—113.

⁴ Керимов Д. А. Категории диалектики и право. Вопросы современного развития советской юридической науки / Д. А. Керимов. Тезисы докладов. — Л.: Изд. ЛГУ, 1968. — Предложение о создании наряду с общетеоретической юридической наукой «философии права», выдвинутое рядом ученых социалистических стран, с большим интересом обсуждалось в декабре 1967 г. на рабочем совещании правоведов социалистических стран в Будапеште (см.: Косицын А. П., Остроумов Г. С., Фарберов Н. П. Современные задачи общей теории государства и права / А. П. Косицын, Г. С. Остроумов, Н. П. Фарберов // Советское государство и право. — 1968. — № 7. — С. 23—24).

⁵ Юридическая наука богата философскими традициями, заложенными еще классиками марксизма-ленинизма. Однако эти традиции недостаточно развиваются в юридической литературе, они не привлекают необходимого внимания и в современной философской науке. Например, в 1970 г. завершено издание «Философской энциклопедии», в которой опубликовано 4127 статей, из них — по философским вопросам права всего одна проблемная статья и шесть обзорных (см. Важный многолетний труд завершен // Вопросы философии. — 1971. — № 5. — С. 55—64, 73).

⁶ Для сторонников выделения «философии права» характерно ограничение предмета общей теории права теорией руководства обществом посредством права (теорией правового регулирования) и теорией, конструирующей правовые понятия в целях толкования права (М. Лакатош); предметом общей теории права остаются «правовые нормы и правоотношения» (И. Богушак) (см. Советское государство и право. — 1968. — № 7. — С. 22; Недбайло П. Е. Указ. соч. — С. 111).

⁷ Д. А. Керимов в 1965 г. различал методологию в широком смысле как мировоззренческую основу науки и в узком смысле — как «подход к конкретно-историческому познанию предмета науки» (Керимов Д. А. Общие методологические проблемы науки о государстве и праве / Д. А. Керимов. — Тезисы докладов и сообщений на межвузовской конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки, стр. 7). В 1968 г. в совместной работе Н. А. Беляева, Д. А. Керимова, А. С. Пашкова методология правоведения определяется шире — как «учение о единстве политико-юридического мировоззрения, применения диалектического метода и

ле метод — «душа и понятие содержания»¹ науки, «само развитие содержания, эмбриология истины»².

Наиболее универсальный, широкомасштабный (во времени и пространстве) подход к действительности в ее историческом развитии, во всех ее связях и опосредованиях содержит марксизм-ленинизм как цельная и стройная система философских, экономических и социально-политических взглядов. Поэтому неточно распространенное в юридической литературе мнение, будто методологической базой юридической науки является только философия или еще уже — материалистическая диалектика³. При этом философия не включается непосредственно в содержание методологии, а констатируется необходимость обоснования частнонаучных методов философскими принципами. Методология правовой науки, пишет В. П. Казимирчук, — «это применение обусловленных теоретическими принципами материалистической диалектики системы логических приемов и специальных методов (способов) исследования правовых явлений»⁴.

Однако, во-первых, логические, абстрактно-научные приемы, даже в случае выхода за пределы традиционной логики, представляют теорию формального вывода, не имеющего самостоятельного теоретико-познавательного значения; «полученные чисто логическим путем положения ничего не говорят о действительности» (А. Эйнштейн). Во-вторых, специальные методы исследования — производный уровень подхода к правовой действительности, требующий со-

методики исследования в целях познания и преобразования государственно-правовой действительности» (Беляев Н. А. О методологии юридической науки / Н. А. Беляев, Д. А. Керимов, А. С. Пашков // Методологические вопросы общественных наук. — Л.: Изд. ЛГУ, 1968. — С. 128).

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 218; Герцен А. И. Сочинения / А. И. Герцен. — Т. 3. — М., 1954. — С. 96.

² Герцен А. И. Сочинения / А. И. Герцен. — Т. 3. — М., 1954. — С. 96.

³ М. С. Строгович доказывает, что «методологией юридической науки является конкретное применение диалектического метода к познанию государства и права» (Строгович М. С. Методологические вопросы юридической науки / М. С. Строгович // Вопросы философии. — 1965. — № 2. — С. 3).

⁴ Казимирчук В. П. Право и методы его изучения / В. П. Казимирчук. — М.: Юридическая литература, 1965. — С. 44; ср.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. — М.: Юридическая литература, 1970. — С. 116. — Реже встречается мнение о «приемах и средствах» диалектики как составной части метода специальной науки (Явич Л. С. К вопросу о методологии юридической науки / Л. С. Явич // Советское государство и право. — 1963. — № 5. — С. 74).

держательной мировоззренческой основы, органически включенной в состав методологии науки.

Марксистско-ленинское мировоззрение в системе трех составных частей — философии, политической экономии, научного коммунизма — дает наиболее полное и точное представление о мире, социальной действительности, о месте и роли в ней государства и права. Это наиболее общий, высший уровень подхода к действительности. В то же время многосторонность ее проявлений, многомерность общественной жизни, трудности познания и описания социальных систем высокого класса требуют вычленения (научный метод условной декомпозиции) из общей картины мира объектов исследования юридической науки и создания системы частнонаучных методов и методик.

Методологическое значение этих методов и методик убедительно доказано в философской и юридической литературе, но проблемы соотношения общей философии и частнонаучных методов, частнонаучных методов и методик, содержание и система методов и методик остаются дискуссионными. Независимо от окончательного решения проблемы первое обязательное условие исследования государственно-правовых явлений — использование одновременно мировоззренческой базы, частнонаучных методов и методик. Игнорирование любого из этих уровней подхода к действительности может привести к односторонности, обеднению содержания действительности или конструированию таких научных понятий, которые в целом правильны, научно обоснованны, но в силу высокой степени абстракции, удаления от предмета исследования перестают «работать» при углублении в специфическую структуру объекта⁵.

Второе необходимое условие — определение места, роли и сциентарного назначения методологической основы, методов и методик. Первая несет основную мировоззренческую нагрузку, частнонаучные методы обеспечивают подход к объектам исследования с учетом их специ-

⁵ «Правовые понятия и категории, — пишет г. С. Остроумов, — не имеют понятийных эквивалентов за пределами правосознания. В этой связи показательна безуспешность попыток решить вопрос об истине в правосудии с помощью одних только философских категорий» (Остроумов г. С. Правовое осознание действительности / г. С. Остроумов. — М.: Наука, 1969. — С. 118); см. также: Якубович А. С. Познание в предварительном расследовании преступлений / А. С. Якубович // Советское государство и право. — 1970. — № 11. — С. 109; Кудрявцев В. Н. Проблемы причинности в криминологии / В. Н. Кудрявцев // Вопросы философии. — 1971. — 10. — С. 76, 80.

фики¹. Методики не столько характеризуют методологический подход к действительности, сколько представляют собой способы, процедуры накопления, систематизации и обработки информации о государстве и праве. Применительно к диалектическому пути «познания истины, познания объективной реальности»² и методики обеспечивают начальную эмпирическую стадию процесса, на которой «чувства непосредственно в своей практике стали теоретиками»³, а «живое созерцание» ведет к накоплению фактов, сведений, информации об объекте.

В последнее время на передний план в системе методик общественных наук выдвинулись способы конкретных социальных исследований: «Тяга к конкретному изучению социальных процессов и явлений всех уровней — это, пожалуй, самая характерная черта современного этапа в общественной науке»⁴. Эта общая тенденция распространилась и на юридическую науку, в которой наряду с успешным применением способов конкретно-социальных исследований ведутся дискуссии о разграничении социологических и социальных исследований, об обоснованности выделения социологии права как предмета самостоятельной науки или учебного курса и т.д. К высказанным в работах В. П. Казимирчука, В. Н. Кудрявцева, П. Е. Недбайло, В. В. Орехова, Л. И. Спиридонова критическим замечаниям в адрес сторонников «социологии права» следует добавить, что «выведение» социологических проблем из общетеоретических и отраслевых юридических наук не только обеднит, схематизирует эти науки, но лишит конкретные социальные исследования в области государства и права необходимой методологической и теоретической базы. В то же время развитие марксистской социологии свидетельствует о том, что «альфа и омега конкретного социального

исследования: серьезные теоретические и методологические предпосылки подхода к предмету изучения»⁵. Эти методологические и общетеоретические предпосылки содержит общая теория государства и права, выполняющая в системе юридических знаний методологические функции и включающая в свой предмет содержание методологии юридической науки всех уровней научного познания⁶.

Синтез, обобщение научного знания на эмпирическом и теоретическом уровнях отражается в категориальном аппарате науки, основных и наиболее общих научных понятиях⁷. В этом смысле В. И. Ленин указывал на «сознание закономерности объективной связи мира»⁸ в процессе образования понятий и оперирования с ними. Общеизвестно методологическое значение философских категорий в исследовании государственно-правовых явлений; они обычно рассматриваются как методологическая основа решения проблем юридической науки⁹. Однако применение этих категорий (даже в том случае, если предполагается выход за пределы категорий основных законов диалектики) не может исчерпать содержания категориального аппарата науки. Во-первых, юридическая наука использует, наряду с философскими категориями, категории

¹ «Соотношение материалистической диалектики как науки и специальных наук определяет и соотношение диалектики как метода с частнонаучными методами» (Недбайло П. Е. Методологические проблемы советской юридической науки / П. Е. Недбайло // Методологические проблемы советской юридической науки: Материалы научной конференции. — Киев, 1965. — С. 16). Однако включение автором приемов и способов собирания и обработки материала в содержание частнонаучных методов требует дополнительной аргументации (см. там же).

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 153.

³ Маркс К. Из ранних произведений / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М.: Политиздат, 1956. — С. 592.

⁴ Трапезников С. П. Развитие общественных наук и повышение их роли в коммунистическом строительстве / С. П. Трапезников // Вопросы философии. — 1967. — № 11. — С. 9

⁵ Ядов В. А. Методология и процедуры социологических исследований / В. А. Ядов. — Тарту, 1968. — С. 5.

⁶ Научность теории определяется ее способностью выполнять методологическую роль, степенью «ее зрелости для того, чтобы выступить в качестве метода» (Туровский М. Б. Диалектика как метод построения теории / М. Б. Туровский // Вопросы философии. — 1965. — № 2. — С. 51). Критику взглядов ученых, отрицающих методологическую роль общей теории государства и права, см.: Орехов В. В. Социология и правоведение / В. В. Орехов, Л. И. Спиридонов // Человек и общество. — 1969. — Вып. V. — С. 63–64. — В последнее время ставится под сомнение обоснованность выделения в каждой области научного знания «собственной методологии» (ср.: Стефанов Н. Теория и метод в общественных науках / Н. Стефанов. — М.: Прогресс, 1967. — С. 227–228; Баскин Ю. Я. Международное право— проблемы методологии / Ю. Я. Баскин, Д. И. Фельдман. — М.: Международные отношения, 1971. — С. 15).

⁷ Категории — инструменты аналитико-синтетической деятельности мышления; они занимают центральное место при синтезе теоретического знания (см.: Артюх А. Т. Категориальный синтез теории / А. Т. Артюх. — Киев, 1967. — С. 15, 44). Характерно, что в авторском праве художественное произведение связывается с системой образов, научное — с системой понятий (см. Иоффе О. С. Основы авторского права / О. С. Иоффе. — М.: Знание, 1969. — С. 15–16).

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 160.

⁹ Специально этот вопрос рассмотрен В. М. Чхиквадзе в докладе на сессии Отделения философии и права АН СССР в 1970 году (см.: Вопросы философии. — 1970. — № 8. — С. 144).

«смежных» наук, во-вторых, сами философские категории в исследовании государства и права выступают не только в «готовом виде», но и в превращенной форме (учитывая их имманентность во всеобщем и наиболее непосредственном виде для философии).

Марксистская гносеологическая и онтологическая теория исходит из того, что категории общественной науки возникают в процессе познания и преобразования социальной действительности, являясь одновременно способом выражения объективного содержания (категориальные понятия в теории) и формой развивающегося содержания, средством познавательной деятельности (методологическая функция категорий). Уже само созерцание действительности, основанное на «внешних чувствах» человека, образование которых К. Маркс назвал работой «всей до сих пор протекшей всемирной истории»¹, есть двусторонний процесс отражения действительности и воздействия на нее человеческой практики. В этом процессе практика выступает не только как средство проверки истинности готовых знаний, она включена в теорию познания в качестве ее важнейшего элемента. Такой подход к практике, впервые осуществленный марксизмом-ленинизмом, дает возможность решить проблемы соотношения эмпирического и теоретического уровней познания, создания системы категорий науки, составляющих «живой дух действительного» (Гегель). На этой основе определяется роль созерцания действительности, ограничивающей знание внешними сторонами и связями явлений. Одновременно обосновывается необходимость для проникновения в сущность явлений теоретического мышления, орудием которого служат абстракции и их последняя степень — категории науки.

Наука оперирует определенными категориями, составляющими внутреннюю логику самой науки. «Всякая наука, — указывал В. И. Ленин, — есть прикладная логика»². Поэтому категории и понятия, используемые наукой, включены в ее логический строй. Но их относительность, место и аксиологическое значение в методологии науки требуют специально рассмо-

трения. Отрицание самостоятельной методологической роли научных понятий необоснованно³, а включение всех понятий науки в содержание методологии неточно⁴.

Прежде всего необходимо выделить общеправовые философские понятия и категории, «понятия наибольшей, предельной общности...всеобщности»⁵. Именно это свойство философских категорий расценивается некоторыми исследователями как препятствующее их переходу в правовую науку в «готовом виде» (В. П. Казимирчук). Здесь, вероятно, происходит смешение двух аспектов проблемы: необходимость, с одной стороны, признания философских категорий в качестве методологической основы специальных наук и самостоятельной части их методологии, а с другой — разработки самостоятельного категориального аппарата науки, в процессе которого осуществится «адаптация» диалектических категорий, «наполнение их конкретным содержанием»⁶. В действительности все общеправовые философские категории включаются в содержание методологии юридической науки наряду с категориями политической экономии и научного коммунизма (производственные отношения, общественное разделение труда, диктатура пролетариата и др.), без которых невозможно научное исследование государственно-правовых проблем.

³ Наблюдавшееся в науке отрицательное или преувеличенно осторожное отношение к общим понятиям в некотором преодолено (ср.: Явич Л. С. К вопросу о методологии юридической науки / Л. С. Явич // Советское государство и право. — 1963. — № 5. — С. 78. и Строгович М. С. Философские основы юридической науки. Тезисы докладов и сообщений на межвузовской конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки / М. С. Строгович. — Кишинев, 1955. — С. 26).

⁴ Ср.: Казимирчук В. П. О разработке вопросов методологии в советской юридической науке / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. — 1962. — № 9. — С. 43; Недбайло П. Е. Методологические проблемы советской юридической науки / П. Е. Недбайло // Методологические проблемы советской юридической науки: Материалы научной конференции. — Киев, 1965. — С. 14; Недбайло П. Е. Введение в общую теорию государства и права / П. Е. Недбайло. — Киев, 1971. — С. 139.

⁵ Категории материалистической диалектики. — М.: Политиздат, 1957. — С. 12. — А. М. Минасян пишет: категории «невозможно подвести под более широкие понятия, поскольку их не существует» (Минасян А. М. Категории содержания и формы / А. М. Минасян. — Ростов-на-Дону, 1962. — С. 34). В последнее время предпринимаются попытки разграничения философских понятий и категорий философии (см.: Чернов В. И. Анализ философских понятий / В. И. Чернов. — М.: Наука, 1966).

⁶ Казимирчук В. П. О разработке вопросов методологии в советской юридической науке / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. — 1962. — № 9. — С. 40; ср.: Юбилейные научные сессии // Советское государство и право. — 1970. — № 6. — С. 139.

¹ Маркс К. Из ранних произведений / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М.: Политиздат, 1956. — С. 594.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 183; С. И. Вавилов обратил внимание на то, что «наука, вырастая из потребностей практики и оправдывая перед этой практикой свое существование полезными результатами, в то же время и дает и собственную «логику» (Вавилов С. И. Основные научные проблемы Академии Наук СССР в ближайшее пятилетие / С. И. Вавилов // Вестник АН СССР. — 1945. — № 8—9. — С. 9).

Юридическая наука не может обойтись также без категорий «смежных» наук (социологии и генетики, психологии и педагогики, демографии и статистики и др.). Происходящие в современную эпоху процессы дифференциации и интеграции наук, высокая степень результативности исследований на «стыках» отраслей научного знания повышают роль этих категорий.

Однако наибольшее научно-практическое значение в исследовании государства и права, прежде всего по уровню приближения к объекту исследования, имеют теоретические понятия и категории самой юридической науки. Эти категории не создают новой философской концепции, не представляют нового решения проблем неюридических наук, но они диалектически «снимают» содержание философских положений и научные выводы смежных наук. Так создаются теоретические категориальные конструкции, имеющие самостоятельное методологическое значение¹. Во-первых, это не все, а только основные, «родовые» теоретические понятия, в которых отражена «сущность природы» государства и права, наиболее существенные стороны и связи государственно-правовой жизни общества. Во-вторых, они выполняют роль способов, приемов познания, средств творческой мыслительной деятельности по приобретению новых знаний о государственно-правовых явлениях. В качестве примеров можно привести традиционные правовые категории юридического мотива, государственной воли, объективного и субъективного права, юридического интереса и появившиеся сравнительно недавно в научном обороте понятия юридического бытия, правовой необходимости, правовой реальности, юридической возможности и действительности, правовых связей и др.

При этом следует учитывать, что «категории так же мало являются вечными, как и те отношения, выражением которых они являются»², «...есть диалектика понятий и диалектика познания, имеющая объективное значение»³. На определенных этапах развития

науки действительность может быть объяснена в рамках существующих понятий (например, понятия частного и публичного права в период становления и развития буржуазной юриспруденции). Развитие общества, правовых систем приводит к необходимости введения новых понятий или даже к ломке сложившейся системы категорий (например, в процессе становления первой в мире социалистической системы права). В последнем случае создание новой системы научных категорий требует не только расширения (изменения) смысловых границ традиционных категорий и формулирования новых понятий, но и определения связи, координации и субординации, взаимоперехода категорий внутри складывающейся системности.

На современном этапе развития марксистско-ленинского научного знания эта проблема окончательно не решена в области общей философии и специальных философских наук. Сама постановка вопроса, относящаяся, видимо, ко второй половине 50-х годов, вызвала серьезные сомнения у некоторых ученых. В работах В. С. Библиера, г. Е. Глезермана, П. В. Копнина, В. Н. Тугаринова, А. П. Шептулина и других философов не только подчеркнута необходимость создания системы философских категорий, но предприняты попытки определить основания построения и структуру этой системы⁴.

В юридической науке эта проблема фактически ограничена решением учебно-методических задач (содержание и последовательность изложения курса) или приспособлением, расположением категорий в связи с исследованием частных вопросов общей теории или отраслевых наук⁵. Вместе с тем несомненна тенденция развития общей теории государства и права в направлении углубления ее специальных понятий, создания их системы⁶. Однако ни логическо-те-

¹ Нельзя согласиться с В. П. Тугариновым в том, что социологические категории (к которым относятся и правовые) в отличие от общеправовых не имеют методологического значения (см.: Тугаринов В. П. Соотношение категорий исторического материализма / В. П. Тугаринов. — Л.: ЛГУ, 1958); ср.: Аскин. Я. Ф. В. И. Ленин и проблема соотношения философских категорий с понятиями частных наук / Я. Ф. Аскин // Ленинский этап в развитии марксистской философии: Доклады на научной конференции. — М., 1969.

² Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 27. — М., 1955. — С. 409.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 229.

⁴ Несмотря на дискуссионность проблемы, сама постановка ее соответствует ленинскому пониманию научных категорий как взаимосвязанных и взаимопереходящих основных понятий (см.: Ленинизм и философские проблемы современности. — М.: Мысль, 1970. — С. 92). Интересна в этом отношении мысль Т. И. Ойзермана о том, что предметом философского исследования является система категорий (см.: Ойзерман Т. И. Проблемы историко-философской науки / Т. И. Ойзерман. — М.: Мысль, 1969. — С. 233).

⁵ См. напр.: Самощенко И. С. О причинении вреда противоправным бездействием / И. С. Самощенко // Уч. зап. ВИНУ. — Вып. 17. — 1963. — С. 29; Потопейко Д. А. Правосознание как особое общественное явление / Д. А. Потопейко. — Киев, 1970. — С. 64—70; Ханай г. Социалистическое право и личность / г. Ханай. — М.: Прогресс, 1971. — С. 236.

⁶ См.: Научные исследования в области теории Советского государства и права // Советское государство и право. — 1970. — № 12. — С. 12.

матический, ни проблемный подход к исследованию и изложению категорий современной юридической науки не привел к аргументированному выбору научных оснований, классификационных принципов построения системы категорий юридической науки в целом.

Разрешение этой стоящей перед отдельными науками «чрезвычайно благодарной» (В. И. Ленин) задачи следует искать в органическом соединении в одной науке диалектики, логики и теории познания марксизма. Такое единство, не представляя собой тождества, предполагает диалектическое различие онтологического (общие законы развития), логического (законы и формы воспроизведения действительности в научной теории) и гносеологического (общие условия и природа познания) аспектов марксистской философии¹. А это требует отказа от воспроизведения в классификационных основаниях системы категорий юридической науки исторической последовательности возникновения и развития государственно-правовых явлений. «Логический способ познания, — подчеркивает П. Е. Недбайло, — не следует за всей конкретностью истории, он лишь сохраняет ее основную нить»².

Классификационными конструкциями системы категорий должны быть общие закономерности процесса познания, представляющие, во-первых, философское обоснование построения этой системы, во-вторых, средство развития юридической науки «в ее собственной, внутренней связи» (Ф. Энгельс).

¹ В философской литературе проблема единства диалектики, логики и теории познания остается дискуссионной (ср.: Касымжанов А. Х. Проблема совпадения диалектики, логики и теории познания / А. Х. Касымжанов. — Алма-Ата, 1962; Кедров Б. М. Единство диалектики, логики и теории познания / Б. М. Кедров. — М.: Политиздат, 1963; Владиславский Л. А. Обсуждение книги П. В. Копнина «Философские идеи В. И. Ленина и логика» / Л. А. Владиславский, В. И. Кураев // Вопросы философии. — 1970. — № 7).

² Недбайло П. Е. Введение в общую теорию государства и права / П. Е. Недбайло. — Киев, 1971. — С. 117. — В этом плане интересны рассуждения О. С. Зелькиной о невозможности отыскать критерий систематизации категорий диалектики в самом объективном мире (см.: Зелькина О. С. Системно-структурный анализ основных категорий диалектики / О. С. Зелькина. — Саратов, 1970).

Практически можно предложить в качестве основания первой ступени классификации уровень приближения к объекту исследования. По этому основанию возможно выделение: 1) группы общефилософских категорий; 2) группы категорий неюридических специальных наук, используемых наукой о государстве и праве; 3) группы собственно юридических категорий. Исследование систем первых двух групп не составляет специальной задачи юридической науки, они воспринимаются в готовом виде из других областей знания. Построение системы категорий третьей группы должно основываться на определенных исходных понятиях, наиболее элементарных и одновременно наиболее всеобщих. Это соответствует известным закономерностям процесса познания — движению от простого к сложному, от единого ко множеству, от абстрактного к конкретному.

Учитывая, что юридическая наука, несмотря на тесную связь государства и права, имеет качественно отличающиеся государствоведческий и правоведческий аспекты, необходимо, во всяком случае, на первом этапе исследования, отказаться от «однопорядковой» системы категорий для обоих аспектов.

В качестве рабочей гипотезы можно избрать для построения системы категорий теории государства исходную категорию «власть» (естественно, не в психологическом, а государственно-социологическом значении), для теории права — категорию «свободы» (в смысле степени свободы правотворчества в пределах социальной необходимости и объема свободы личности, общностей людей в выборе вариантов поведения в пределах юридических возможностей). Дальнейшее конструирование системы категорий, например, для теории права имеет смысл начать с правовых понятий, отражающих обусловленность права материальными условиями жизни общества (категории правообразования). Затем следуют категории, выражающие сущность и содержание права, далее — категории, фиксирующие структурные особенности системы права, ее частей, форм права вплоть до первичной клеточки — правовой нормы. Завершают систему категории механизма правового регулирования общественных отношений поведения людей.

ОБЪЕКТИВНОЕ, СУБЪЕКТИВНОЕ И ЮРИДИЧЕСКОЕ (К ДИСКУССИИ «ОБЪЕКТИВНОЕ И СУБЪЕКТИВНОЕ В ПРАВЕ»)

*Известия вузов. Правоведение. —
1972. — № 3. — С. 94 — 98.*

Соотношение объективного и субъективного — методологическая основа решения коренных вопросов общественной науки. Интерес к этой проблеме вызван не только потребностями самой науки, но и возрастанием в развитии социалистическом обществе роли субъективного фактора, качественным изменением его значения и, следовательно, соотношения с объективными условиями общественного развития¹.

В гносеологическом и онтологическом аспектах объективное и субъективное релятивны, относительны (зависимы от социальных связей, в которых они исследуются) и достаточно определены, чтобы явиться узловым пунктом для решения научно-практических проблем. По словам В. И. Ленина, «различие субъективного от объективного есть, но и оно имеет свои границы»². За пределами «абсолютной необходимости и абсолютной истинности этого относительного противопоставления...», — писал В. И. Ленин, — оперировать с противоположностью материи и духа, физического и психического, как с абсолютной противоположностью, было бы громадной ошибкой»³.

Обоснован вывод советских философов о подвижности граней между субъективным и объективным: «То, что в одной связи, при одних исторических обстоятельствах может относиться к объективным условиям, то в другой связи или при других обстоятельствах может войти в сферу действия субъективного фактора»⁴. Однако определенность объективного требует всегда, во-первых, рассмотрения его как не зависящего «от воли, от сознания действующего субъекта»⁵, во-вторых, признание «абсолютно

объективного» — материальных условий жизни общества⁶.

Как объективное шире материальных условий общественного развития, общественного бытия, так и субъективное не следует сводить к идеологическим явлениям (взглядам, идеям, представлениям). Субъективное включает сознание, волю, основанную на них деятельность и результаты деятельности⁷. В этом смысле оно совпадает по содержанию с субъективным фактором, который есть не просто сознание, цель, но ... и действие, связанное с деятельностью сознания»⁸. Субъективный фактор можно представить как субъективное в динамическом состоянии, как средство воздействия на объективное.

В анализируемом аспекте юридическая наука исследует право, точнее всего «юридическое»⁹, в двух «измерениях» (масштабах): 1) объектив-

¹ См.: Чагин Б. А. Субъективный фактор. Структура и закономерность / Б. А. Чагин. — М.: Мысль, 1968. — С. 90.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 90.

³ Там же. — Т. 18. — С. 259.

⁴ Глезерман Г. Е. Диалектика объективных условий и субъективного фактора в строительстве коммунизма / Г. Е. Глезерман // Вопросы философии. — 1965. — № 6. — С. 4.

⁵ Там же. — С. 5.

⁶ «Абсолютно объективное» можно на определенных ступенях теоретического абстрагирования не принимать в расчет, но никогда нельзя рассматривать как субъективное (ср.: Ямпольская Ц. Р. О принципах государственного управления СССР / Ц. Р. Ямпольская // Советское государство и право. — 1967. — № 3. — С. 10). Это, однако не дает оснований признавать «объективно реальным» только «материальное производство, производственные отношения и присущие им объективные законы» (Полянская Г. Н. Соотношение объективного и субъективного в праве / Г. Н. Полянская, Р. Д. Сапир // Советское государство и право. — 1969. — № 6. — С. 24; ср.: Яковлев В. Ф. Объективное и субъективное в методе правового регулирования / В. Ф. Яковлев // Правоведение. — 1970. — № 6. — С. 56).

⁷ Ср.: Глезерман Г. Е. Исторический материализм и развитие социалистического общества / Г. Е. Глезерман. — М.: Политиздат, 1967. — С. 21, 53.

⁸ Чагин Б. А. Субъективный фактор. Структура и закономерность / Б. А. Чагин. — М.: Мысль, 1968. — С. 33—34. — Чаше встречается мнение, что субъективным фактором является сознательная (осознанная) целенаправленная деятельность, исключающая стихийные действия, связанные с волей и сознанием людей, а субъективное включает элемент «стихийности» (см., например: Пацула В. Д. К вопросу о марксистско-ленинском понятии субъективного фактора и возрастании его роли в строительстве коммунизма / В. Д. Пацула // Материалы к межвузовской научной конференции «В. И. Ленин и проблемы строительства коммунизма». — М.: 1970. — С. 48).

⁹ «Юридическое» — это свойство, выражающее качественную определенность правового аспекта жизни общества.

ное, субъективное и право в больших, макросоциальных системах (история человечества, общественно-экономическая формация, общественное развитие); 2) объективное и субъективное в праве.

Право в макросоциальной системе — субъективный фактор. Объективным феноменом оно выступает здесь только в гносеологическом плане: как явление, существующее вне и независимо от сознания познающего субъекта, в качестве «социальной реальности» (С. Ф. Кечекьян, Б. В. Шейндлин), «юридического бытия» (И. Е. Фербер), «объективной реальности» (А. А. Тилле, Д. А. Керимов), «специфической объективной реальности» (С. С. Алексеев). Вызывает сомнение, что объективным в праве является еще и то, что в его содержании обусловлено экономическим базисом, общественным бытием, потребностями общественного развития»¹.

Действительно, правовые явления коренятся в материальных жизненных отношениях, служат их «юридическим выражением»². Но это не означает, что содержание права «дано материальными отношениями» (С. С. Алексеев), скорее оно ими «задано». Между правом и материальными отношениями нет «жесткой» детерминации, зеркального отражения, они связаны сознательно-волевой деятельностью людей — правотворчеством³. В зависимости от уровня сознания, осознания потребностей общественного развития законодатель более или менее точно отражает эти потребности, осуществляет заданную материальными отношениями программу. «Воплощение в праве назревших потребностей общественного развития, — пишет С. С. Алексеев, — должно также опираться на объективные свойства самого права, его структуру, закономерности его существования и развития»⁴.

Установление пределов, в которых действуют внутренние закономерности развития правовой материи, весьма сложно методологически (для выявления предмета и объекта правоведе-

ния) и практически (для уяснения потенциальных возможностей воздействия права на те или иные области общественной жизни). Правотворческий процесс, обусловленный социальным процессом формирования права, и правовая деятельность субъектов права, суть крайние точки указанных пределов.

Выход правоведения за данные рамки чреват опасностью либо абсолютизации социологической стороны юридической действительности, либо юридизации фактических отношений. Такая опасность реальна, если усматривать объективность права в его обусловленности экономическим базисом (С. С. Алексеев), в отражении правовой системой общественных отношений, а социальную ценность права, его социальное назначение видеть «в предоставлении социальных благ» (И. Е. Фербер). Распределение социальных благ — стадия воспроизводства общественного продукта (материального или духовного), связывающая потребление с производством и зависящая не от права, а обусловленная социально-экономическими основаниями общества (прежде всего господствующий формат собственности). Социальная ценность права — в создании условий для действия социалистического принципа распределения, в урегулировании распределения благ на основе этого принципа.

Отмеченная опасность не должна, однако, сковывать исследователя рамками «чисто» правовой сферы. В общей социальной системе права, несомненно, выступает как субъективное, субъективный фактор, форма общественных отношений⁵. Такой вывод не принижает роль права в социалистическом обществе, не влечет «несколько пренебрежительное отношение к правоведению», встречающееся в других общественных науках⁶.

Условия развитого социализма закономерно выдвигают на первый план субъективный фактор, придают ему практически решающее значение⁷. Субъективное включено в механизм действия объективных законов коммунистического стро-

¹ Алексеев С. С. Объективное в праве / С. С. Алексеев // Правоведение. — 1971. — № 1. — С. 113; см. также: Фарбер И. Е. К вопросу об объективном в праве / И. Е. Фарбер // Правоведение. — 1971. — № 5. — С. 102.

² Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 13. — М., 1955. — С. 6; ср.: Там же. — Т. 12. — С. 714.

³ В связи с этим справедливо уточнение г.Н. Полянской и Р. Д. Сапира положения С. Ф. Кечекьяна о том, что право «не может быть установлено произвольно законодателем (См.: Полянская г.Н., Сапир Р. Д. Соотношение объективного и субъективного в праве / г.Н. Полянская, Р. Д. Сапир // Советское государство и право. — 1969. — № 6. — С. 22).

⁴ Алексеев С. С. Объективное в праве / С. С. Алексеев // Правоведение. — 1971. — № 1. — С. 118.

⁵ Ср.: Фарбер И. Е. К вопросу об объективном в праве / И. Е. Фарбер // Правоведение. — 1971. — № 5. — С. 105—106.

⁶ Ср.: Алексеев С. С. Объективное в праве / С. С. Алексеев // Правоведение. — 1971. — № 1. — С. 117. — Подобное отношение к юридической науке объясняется прежде всего распространенной оценкой формально-нормативной стороны права как его «недостатка», отождествлением субъективности с субъективизмом, волюнтаризмом, а формальности права — с формализмом. Следует признать в данной связи и относительную отсталость нашей науки от общего уровня современного знания.

⁷ Ср.: Диалектика строительства коммунизма. — М.: Мысль, 1968. — С. 49, 52.

ительства: «Это и есть та сила, которая возможное превращает в действительное»¹.

Субъективное, в том числе юридическое, способно, следовательно, не только отражать объективное. В определенных условиях (созревания объективного) главная социальная ценность субъективного состоит в его организующем, упорядочивающем воздействии на объективное. Разумеется, и при социализме субъективный фактор может выступать в неантагонистические противоречия с объективным². Но разрешаются они на основе сознательной, научно обоснованной деятельности людей.

Между тем сама возможность указанных противоречий свидетельствует о необходимости различать объективную фактическую действительность и юридическую действительность. В сфере правотворчества это важно потому, что возможно издание нормативно-правовых актов, не отвечающих потребностям общественного развития. Подобные акты «беспомощны и даже вредны»³, но не признавать их «действительностью права»⁴ необоснованно, ибо они действуют, регулируют поведение людей. Даже в том случае, если эти акты не выполняют регулирующих функций, они оказывают соответствующее воздействие на сознание людей.

Не менее важно различать эти стороны действительности в процессе осуществления права.

Во-первых, реализация норм права может привести не только к результатам, которые имел в виду законодатель, но и повлечь за собой параллельные, а иногда противоречащие цели нормы последствия ее реализации. Напомним высказывание Ф. Энгельса о том, что деятельность людей ведет в первую очередь к тем последствиям, «на которые мы рассчитываем», но «во вторую и третью очередь» она имеет «совсем другие, непредвиденные последствия, которые очень часто уничтожают значение первых»⁵. В по-

следнем случае правотворческие и правореализующие органы обязаны либо принять меры к «погашению» нежелательных последствий, либо (в случае невозможности применения мер) отказать от правового регулирования этой сферы общественной жизни.

Во-вторых, возникающая в процессе осуществления норм права юридическая действительность, не совпадая с фактической, часто служит правовой основой для соответствующей организационной работы государственных и общественных учреждений.

Таким образом, в процессах правотворчества и реализации права юридическая и фактическая действительность не совпадают по содержанию (что не исключает возможности их совпадения по объему). Теоретически и практически это означает, что «полная» реализация конкретной правовой нормы может не привести к достижению конечных общесоциальных целей законодателя, и тем не менее данную норму следует считать реализованной.

С другой стороны, как юридическая действительность не тождественна фактической, так и юридическая ничтожность не есть ничтожность фактическая. Необходимо, следовательно, уже при создании правовых норм прогнозировать последствия социально-правовой активности людей, сводить к минимуму или устранять несовпадения фактической и юридической действительности. При этом допустимо использовать даже такие исключительные (не присущие советскому праву) средства, как «возмещение» морального вреда.

Юридическая наука «вычленяет» государство и право из всей системы общественных явлений и исследует их внутренние закономерности. Связь государственно-правовых и других общественных явлений рассматривается «лишь в плоскости соотношения государства и права с ними, в силу чего эта связь входит в понятие внутренних закономерностей»⁶. Иными словами, правоведение рассматривает государственно-правовую жизнь в качестве самостоятельного фрагмента общественной жизни, собственно юридической системы со специфическими «внутренними закономерностями», объективной и субъективной сторонами.

В этой «чисто» правовой системе объективная сторона представлена повелительными нормативными суждениями о должном, дозволенном,

¹ Приписнов В. И. Проблема субъективного фактора в историческом материализме / В. И. Приписнов. — Душанбе, 1966. — С. 69.

² См.: Ленинизм и философские проблемы современности. — М.: Мысль, 1970. — С. 302.

³ См.: Братусь С. Н. Вопросы управления народным хозяйством / С. Н. Братусь. С. С. Алексеев // Правоведение. — 1963. — № 4. — С. 44.

⁴ См.: Керимов Д. А. Категории действительности и возможности в праве / Д. А. Керимов // Советское государство и право. — 1968. — № 8. — С. 13.

⁵ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 20. — М., 1955. — С. 495—496. — Интересны в этой связи рассуждения А. Подгурецкого о пропорциях наступления отрицательных результатов в отношении запрограммированных законодателем последствий осуществления права (см.: Podgorecki A. Socjologiaprawa / A. Podgorecki. — Warszawa, 1962. — S. 165—167; ср.: Иоффе О. С. Юридические нормы и человеческие поступки / О. С. Иоффе //

Актуальные вопросы советского гражданского права. — М.: Госиздат, 1964. — С. 40—42.

⁶ Недбайло П. Е. Введение в общую теорию государства и права / П. Е. Недбайло. — Киев, 1971. — С. 13; ср.: Явич Л. С. Советское право — регулятор общественных отношений в СССР / Л. С. Явич. — Душанбе, 1957. — С. 7.

запретном¹, субъективная — механизмом правового воздействия на общественную жизнь. Каждая из сторон достаточно сложна по содержанию и объему. Так, нормативные суждения выражаются в нормативно-правовом материале, правовых актах и элементах правового статуса субъекта права. Механизм правового воздействия включает формы организации такого воздействия, способы передачи правовой информации (объективное), ее восприятие и переработку объектом правового воздействия (субъективное).

¹ О содержании и структуре этих суждений см.: Ивин А. А. Некоторые проблемы деонтических модальностей / А. А. Ивин // Логическая семантика и модальная логика. — М. : Наука, 1967; Ziembaz. Logica deontyczna i jak o formalizacji rozumowania normatywnych / Z. Ziembaz. — Warszawa, 1969.

Итак, объективное и субъективное есть единство и противоречие, взаимодействие и взаимоположение, взаимопереходы и относительная самостоятельность каждой стороны. «Абсолютно» объективным выступают при этом только материальные условия жизни общества. Субъективное уже в силу способности отражать объективное, воздействовать на него, быть его действительным проявлением в общественной жизни всегда относительно, оно не может приобрести «абсолютного» значения. Соотносимость субъективного, объективного и юридического зависит от масштаба измерения права в различных социальных связях и отношениях и от уровня научного анализа: философского (гносеологического или онтологического), общего и частнотеоретического юридического, эмпирического.

ПРАВО Й ОСОБИСТІСТЬ (ДО ВИЗНАЧЕННЯ ГРАНИЧНОСТІ ПРАВОВОГО ВПЛИВУ НА ОСОБИСТІСТЬ СОЦІАЛІСТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА)

*Проблеми правознавства. — 1975. —
Вип. 31. — С. 3—9.*

Соціалістичне правознавство є суспільною наукою про людину, її поведінку, діяльність у державно-правовій сфері суспільного життя. У цьому розумінні обґрунтований висновок г. Ханая про те, що марксистсько-ленінська юридична наука «є одночасно теорією особистості»¹.

Ця логіка науки відображає об'єктивну логіку юридичної дійсності соціалізму, в умовах якого людина — найвища цінність і мірило всіх цінностей, а «найвища оцінка держави і права полягає в оцінці їх з точки зору ідеалів комуністичної особистості»². Тому особистий підхід до загально- і окремо-теоретичних проблем юридичної науки має велике науково-практичне значення. Ігнорування ж особистісного фактора суперечить основоположним принципам марксизму-ленінізму³.

В соціалістичному суспільстві теорія і практика державно-правового будівництва органічно пов'язані з особистими якостями людини та їх проявами у суспільному житті. «Особиста структура суспільства» (Г. Л. Смирнов) — не тільки персоніфікація його соціальної структури, а й необхідна передумова соціально-правової типології особистості. Особистість — найбільш безпосередній об'єкт впливу права. Від рівня її свідомості, характеру правової активності значною мірою залежить дієвість, ефективність правової програми.

Правильні уявлення про потенціальні можливості впливу права на особистість забезпечують, по-перше, дослідження в повному обсязі процесу взаємодії правових засобів з особистими властивостями, що виступають (у цій взаємодії), як засіб для підтримання існування і функціонування людини в державно-правовій сфері суспільного життя, по-друге, дають

правильні орієнтири для організації правотворчості і здійснення правових приписів.

1. Потенціал впливу права на особистість безпосередньо залежить від правильності визначення сфери і меж правового впливу «проникаючої» (Є. П. Шишкін) у відношенні особистості здатності права, з одного боку, і з другого — «правовільного простору» (В. В. Лазарев), особистих властивостей і проявів, що перебувають поза межами впливу права.

До сфери правового впливу належить все те, що піддано правовому опосередкуванню діючим законодавством. Межа правового впливу визначається не тільки опосередкуванням права, а й об'єктивною потребою такого опосередкування.

Граничність можливостей впливу права на особистість визначена об'єктивними критеріями — соціальною необхідністю (закономірностями суспільного розвитку), внутрішніми закономірностями права, властивостями об'єкта правового впливу особистості, залежностями і зв'язками між суб'єктом та об'єктом впливу права. Однак це не означає, що можна довільно встановлювати сферу впливу права законодавцем на особистість на відміну від необхідно (закономірно) визначеної граничності впливу права. Правові явища «кореняться в матеріальних життєвих відносинах», служать їх юридичним проявам, а «точка зору законодавця є точка зору необхідності»⁴. Залежно від рівня свідомості, усвідомлення цієї необхідності, законодавець відображає її у діючому праві. Тому зміст права не стільки «даний матеріальними відносинами», скільки ними «заданий»⁵. Цим пояснюється незбіг сфери і меж правового впливу на особистість. Удосконалення законодавства спрямоване на забезпечення цієї відповідності.

Держава, керуючись завданнями, що стоять перед нею та накреслюються у програмних документах правлячих партій, у правових актах,

¹ Социалистическое право и личность. Перевод с немецкого / Ханай г.; Под ред.: Фарберов Н.П. (Вступ. ст.); Пер.: Захарченко Н.А., Урьяс Ю.П. — М.: Прогресс, 1971. — С. 278.

² Недбайло П. Е. Введение в общую теорию государства и права / П. Е. Недбайло. — К.: Вища школа, 1971. — С. 108.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 1. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 403—404.

⁴ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 13. — С. 6; Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 20. — С. 156.

⁵ Алексеев С. С. Объективное в праве / С. С. Алексеев // Правоведение — 1971. — № 1. — С. 16.

виробляє науково обґрунтовану політику в галузі правотворчості, визначає сферу впливу права в об'єктивно існуючих межах правового впливу.

Отже, законодавець «зв'язаний» певними обмеженнями у виборі об'єктів правового впливу, обсягу діяльності людей, врегульованого правом. Неможливо, наприклад, урегулювати потреби людей. Право не може безпосередньо підпорядкувати своїм нормативним припасам (врегулювати) потребу людини як «стан психічного організму»¹. Проте, регулюючи спосіб життя, праці, побуту людини, засоби і шляхи задоволення потреб, воно може впливати на виникнення нових потреб, розвиток всієї системи людських потреб. Звичайно, юридична відповідальність особистості не може бути обґрунтована оцінкою потреб людини або їх задоволенням.

Юридичній оцінці підлягає не потреба, а вибір засобів її задоволення. Єдиним обмеженням правового впливу у цих випадках є соціальні можливості, які надає суспільство особистості на певному етапі його розвитку. Це водночас межа впливу права на особистість і межа вимог особистості до держави і права.

Держава не завжди вважає за необхідне використати весь потенціал граничності правового впливу, залишаючи поза опосередкуванням правовою формою відносини, поведінку людей, які об'єктивно підлягають такому опосередкуванню. «Не все те, що може бути відображено і врегульовано правом, — справедливо зауважує А. А. Ушаков, — треба відображувати і регулювати. Окремі види поведінки людей, які допускають правовий контроль, недоцільно відображати в праві»².

Соціальна і природна необхідність, яка суб'єктивно відображена як свобода і яка існує в державі «у формі закону»³, є сферою правореґулюючого впливу на особистість. Те, що не належить до юридично визнаної свободи людини, залишається у правовільному просторі. Сфера впливу права обмежується нормативно визначеними варіантами поведінки особистості у певній типовій ситуації, обстановці⁴. При збільшенні обсягу сфери впливу права і розширенні змісту свободи підвищується юридична відповідальність за обраний варіант поведінки, оскільки відповідальність — не антонім свобо-

ди, а її умова. Вільна дія у соціалістичній державі — це відповідальний акт, а юридична відповідальність (як прояв правореґулюючого впливу) — оцінка правом вибіркової здатності (бажання, вміння) особистості. Право стимулює особистість у виборі поведінки в межах правових приписів, передбачаючи вигідні для людини наслідки в разі діяльності, яка відповідає праву, і не вигідні при порушенні норм права.

Отже, юридично визнана свобода відіграє роль не тільки соціального простору реалізації правореґулюючого впливу на особистість, а й гарантії прав та інтересів особистості. Держава може регулювати життєдіяльність людини лише у сфері правової свободи. Будь-яке обмеження особистості у виборі варіанта поведінки на основі і в обсязі юридично визнаної свободи є довільним розширенням сфери правового впливу, порушенням соціалістичної законності (незважаючи на те, що подібне розширення може бути виправдане господарськими, етичними чи іншими мотивами).

Практичне значення усвідомлення і використання суб'єктом впливу права, особистістю змісту сфери та меж правореґулюючого впливу полягає в тому, що особистість сприймає нормативно-правові приписи вибірково, суб'єктивує, привласнює лише ті з них, які відповідають потребам людини⁵. Всі інші приписи права сприймаються або як примусовий зразок поведінки, або ігноруються особою.

Отже, сфера правового впливу, його межі та межі його регулюючих можливостей неоднозначні. Це ще раз підтверджує необхідність у розмежуванні правового впливу і регулювання, необхідність уточнення позиції С. С. Алексєєва, який визначав «об'єктивні межі правового впливу» «з точки зору його предмета», як «об'єктивні можливості правового регулювання»⁶.

2. Межі регулюючих можливостей правового впливу зумовлені, насамперед, характером соціалістичних суспільних відносин, тенденціями і потребами розвитку суспільства й особистості. С. С. Алексєєв правильно зазначає, що в праві «повинні відбиватися назрілі потреби суспільного розвитку», а його застосування «повинно в кінцевому підсумку відповідати загальним перспективам розвитку держави і права при переході нашого суспільства до комунізму»⁷.

¹ Узнадзе Д. Н. Экспериментальные основы психология установки / Д. Н. Узнадзе. — В сб.: Психологические исследования. — М., Наука, 1966. — С. 164.

² Ушаков А. А. Право — субъективный образ объективного мира / А. А. Ушаков // Правоведение. — 1973. — № 2. — С. 91.

³ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 20. — С. 59.

⁴ Бунге М. Причинность / М. Бунге. — М., 1964. — С. 211—212.

⁵ Фридрих Д. Некоторые вопросы детерминации поведения / Д. Фридрих // Вопросы психологии. — 1968. — № 5.

⁶ Алексєєв С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексєєв — М.: Юридическая литература, 1966. — С. 33.

⁷ Там же. — С. 50.

Однак об'єктивна зумовленість права та меж його дії не є обґрунтуванням об'єктивності самого права. Об'єктивним воно виступає лише в гносеологічному плані: як явище, яке існує поза і незалежно від свідомості пізнаючого суб'єкта, як «соціальна реальність» (С. Ф. Кечекьян, Б. В. Шейндлін), «юридичне буття» (І. Є. Фарбер), «об'єктивна реальність» (А. А. Тіллі, Д. А. Керімов), «специфічно об'єктивна реальність» (С. С. Алексєєв). У галузі суспільного буття право — суб'єктивний фактор і, незважаючи на те, що воно належить до механізму дії об'єктивних закономірностей, межі його дії зумовлені цими закономірностями.

3. Право регулює лише ті відносини і поведінку, які детерміновані волею (класу, держави, людини). Це пояснюється регулюючим впливом права не безпосередньо на дії людей та їх стосунки, а на волю особистості. Отже, зміст права також є обмеженням граничності правореґулюючого впливу.

Сутнісно-змістовна характеристика права відображається у загальних правових принципах та принципах галузей права. Ці принципи також мають значення для меж правореґулюючого впливу. Наприклад, принцип рівноправності громадян не допускає обмеження або розширення правового впливу залежно від національності, соціального стану, статі. Принцип індивідуалізації покарання виключає можливість введення в межі дії кримінального права колективних суб'єктів (організацій, установ).

4. Граничність правореґулюючого впливу залежить від якісної визначеності права, іманентних для нього властивостей. Так, властивість нормативності права передбачає залучення до правореґулюючого впливу явищ, які піддані соціальному нормуванню, керуванню, зовнішньому нормативному контролю. Дії людини, що ґрунтуються на генетичній, фізіологічній чи психофізіологічній програмі, не можуть бути врегульовані правом, оскільки вони не піддаються соціально-нормативному опосередкуванню. З другого боку, внаслідок нормативності і загальнообов'язковості права в його межах проявляються відносини, «в яких зовнішня діяльність може суперечити внутрішнім мотивам особистості»¹.

Формальна визначеність права обумовлює необхідність суворо визначеного масштабу міри поведінки особистості, меж відповідальності. Неможливість встановлення такого нор-

мального, масштабу для цього виду діяльності виключає використання для їх регулювання правових засобів. Тому героїчні вчинки та подвиги людей, їх самопожертва й ентузіазм, незважаючи на високу соціальну цінність цієї діяльності, не можуть бути об'єктом правореґулюючого впливу.

Це обумовлено не соціальною (що знаходиться «поза правом») причиною, не рішенням законодавця, а властивостями правової матерії. Так пояснюється також неможливість встановлення юридичних прав-обов'язків у стосунках любові і дружби. Не можна погодитися з г.С. Остроумовим, що ці «суто особисті, інтимні стосунки людей» підлягають правовому регулюванню². Соціалістичне право не встановлює прав та обов'язків у сфері любові і дружби. Однак якщо особисті, інтимні відносини людей набувають суспільного звучання і піддаються формально-визначеному нормативному контролю, вони повністю або частково можуть бути залучені до сфери правового регулювання.

Примусовість права як властивості, яка полягає у забезпеченості здійснення правових приписів державним примусом, обумовлює граничність регулюючої дії права тільки щодо такої діяльності, — яка може бути викликана, змінена припинена за допомогою примусових засобів, «примусового впливу» (П. С. Дагель) на особу. Для цього виду діяльності примусовість може мати значення найважливішої або єдиної детермінанти. При цьому слід враховувати, що потенціал примусовості правового впливу як індикатора його (впливу) можливостей, які «проникають» у внутрішні умови особистості, визначається не тільки якісними, а й кількісними характеристиками. Наприклад, правовий вплив за допомогою встановлення «копійчаних» штрафів за порушення адміністративно-правових норм «не забезпечує ні загального, ні часткового попередження правопорушень», призводить до зниження або зникнення об'єктивної оцінки правопорушення³ і тому не може виконувати функції показника меж впливу права.

«Неекономне» витрачання правових засобів впливу на особистість, «жорстокість, яка не зважає ні на які відмінності»⁴, ліквідує цей

¹ Подкуйченко В. Н. О пределах правового регулирования социалистических общественных отношений / В. Н. Подкуйченко // Вестник МГУ, серия XII. Право. — 1966. — № 3. — С. 75.

² Остроумов г.С. Правовое осознание действительности / г.С. Остроумов — М.: Наука, 1969. — С. 82.

³ Еропкин М.И. и др. О применении штрафов за нарушение общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов, А. П. Шергин // Советское государство и право. — 1971. — № 7. — С. 46.

⁴ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 20. — С. 117.

вид відповідальності як засіб впливу права. А. Б. Сахаров правильно підкреслює, що «зайва і невинуватена жорстокість і марнотратство в цій справі» не забезпечує досягнення цілей впливу, а, «навпаки робить жорсткими звички і посилює антигромадську установку, притуплюючи страх перед карою»¹.

Ці судження мають практичне значення. Так, слід визнати вдалою спробу кореляційного обчислення залежності тривалості виправно-трудового впливу і ступеня виправлення, перевиховання особистості. Збільшення першої змінної перебуває у прямо пропорційній залежності з другою лише до певної межі. Ці межі залежать не тільки від характеру правопорушення, а й від характеристики особистості її належності до груп, категорій людей з обов'язковим виділенням рецидивістів². Мабуть, це пояснюється здатністю особистості адаптуватись в обстановці застосування впливу в умовах дії психологічного закону, згідно з яким частота повторюваного явища зворотно пропорційна силі враження.

Визначення межі правового регулювання з використанням властивості примусовості має науково-практичне значення, дає, крім того, можливість пред'явлення до правозастосовних органів загальної вимоги доцільної (не тільки законної й обґрунтованої) діяльності, спрямованої на найоптимальніше найефективніше при економії правових засобів досягнення цілей права.

5. На відміну від показників, межі регулюючого потенціалу права, правовий вплив (більш широке за обсягом поняття порівняно з праворегулюючим впливом) має значно менше «обмежень». Межі впливу права на особистість визначаються об'єктивно-соціальною необхідністю (закономірностями функціонування та розвитку суспільства і людини) та суб'єктивно-соціальними можливостями розумової діяльності людини. По-перше, можливостями узгодження правотворчої і правореалізуючої діяльності з вимогами соціальної необхідності; по-друге, особистими можливостями сприйняття, привласнення, суб'єктивізації правових цінностей.

Увага юридичної науки до проблем правотворчості і застосування права викликала серйозні дослідження першого аспекту суб'єктивних меж правового впливу. Другий

аспект, який належить до об'єктивної сторони системи впливу права, розробляється в напрямі виявлення родових і видових ознак суспільних відносин, що регулюються правом. Ця проблема для соціалістичного правознавства не є новою³. В сучасній літературі вона представлена монографічними та дисертаційними дослідженнями (С. С. Алексєєва, С. Н. Братуся, В. М. Горшенєва, А. П. Дудіна, В. Кнаппа тощо). Але соціалістична теорія права «не змогла точно визначити, які саме відносини мають бути врегульовані засобами права і як це слід робити»⁴. Розв'язанню цієї проблеми перешкоджає також відсутність чіткості у розмежуванні об'єкта права, об'єкта норм права, об'єкта суб'єктивного права чи обов'язку, об'єкта правовідносин, безпосереднього і родового об'єкта правового впливу⁵.

Однак суспільні відносини — це об'єкт опосередкований його особистими елементами, «це свого роду загальний предмет регулювання. Необхідно в суспільних відносинах виділити «головний об'єкт, який безпосередньо бере на себе правовий вплив і реагує на нього». Головний безпосередній об'єкт — це воля учасників суспільних відносин⁶. Проте воля людей є безпосереднім об'єктом впливу права лише при право-регулюючому впливі на особистість. Тому не можна обмежувати об'єкт правового впливу волею особистості або розглядати реалізацію норм права як «виховний вплив на волю певного суб'єкта», «норми впливають на волю суб'єктів, тобто виховують їх у необхідності поєднувати свої дії з правилами, зафіксованими нормами... Виховання правом як спосіб реалізації норм права є цілеспрямований систематичний вплив на свідомість, почуття і волю людей, суб'єктів процесуальних відносин з метою формування у них необхідних вольових якостей належної поведінки, єдиного світогляду»⁷.

При такому обмежувальному уявленні про об'єкт впливу права неможливо розв'язати практично важливе завдання визначення меж

³ Берновский К. Объект права / К. Берновский — Харьков : Изд-во НКЮ УССР, 1931.

⁴ Социалистическое право и личность. Перевод с немецкого / Ханай г.; Под ред.: Фарберов Н.П. (Вступ. ст.); Пер.: Захарченко Н.А., Урьяс Ю.П. — М.: Прогресс, 1971. — С. 57.

⁵ Дудин А. П. Некоторые спорные вопросы теории объекта правоотношения / А. П. Дудин // Вопросы теории государства и права. — Саратов, 1968.

⁶ Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев — М.: Юридическая литература, 1972. — С. 23.

⁷ Чечина Н. А. Воспитательная функция советского гражданского процессуального права / Н. А. Чечина — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972 — С. 7, 20—21.

¹ Сахаров А. Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР / А. Б. Сахаров // М.: Госюриздат, 1961. — С. 256.

² Аванесов г.А. Методы математической статистики в криминологических исследованиях / г.А. Аванесов, В. М. Рутгайзер // Советское государство и право. — 1970. — № 8. — С. 113—114.

дії права та можливостей правових засобів у соціальному управлінні. В. Н. Кудрявцев, наприклад, зазначає, що «ми ще не змогли ясно визначити межі тих можливостей, які має кримінальна юстиція у впливі на злочинність, і не змогли показати її співвідношення з іншими соціальними факторами в подоланні антигромадської поведінки людей»¹.

У загальному механізмі правового впливу воля належить до складнішої системи, яка становить єдиний системний об'єкт (безпосередній об'єкт) впливу права — особистість на правовому рівні її існування. На цьому рівні (в межах його структуроутворюючих елементів) особистість в усій її багатоманітності і системно-структурній складності (свідомість, почуття, воля, свобода її прояву в індивідуальному юридичному бутті) виступає як безпосередній об'єкт правового впливу. Структура особистості на цьому рівні — головний масштаб при визначенні меж впливу права, які визначаються можливостями права служити людині, забезпечувати правовими засобами всебічний і гармонійний розвиток особистості, її функціонування в державно-правовій сфері². Таким чином, людина, її властивості, їх прояв у поєднанні з «проникаючими» можливостями права щодо цих властивостей — суб'єктивні критерії меж правового впливу. Ці властивості можуть розглядатися як елементи правового рівня структури особистості, внутрішні умови, які є єдиним джерелом для виявлення зовнішнього правового впливу, а також можливого об'єкта правового впливу, що визначає його суб'єктивні межі. У першому випадку особисті властивості аналізуються поза процесами впливу права, поза суб'єктом впливу, в останніх двох — у зв'язку з суб'єктом впливу, оскільки аналіз властивостей як об'єктів передбачає обов'язкове включення в цей аналіз суб'єкта. «Без суб'єкта існує не об'єкт, а матерія яка виступає в ролі об'єкта лише з появою суб'єкта»³. Тому граничність впливу права визначається властивостями особистості (об'єкт) у поєднанні

з особливостями діяльності (та її результатів) суб'єкта (держави).

Соціалістична держава, організовуючи і здійснюючи правотворчу та правозастосовну діяльність, співвідносить цю діяльність, її можливі наслідки з об'єктивно зумовленими і правильно зрозумілими потребами та інтересами особистості, функціонування, розвиток і вдосконалення якої є необхідною умовою розвитку всього суспільства, «вільного розвитку всіх»⁴. Це основна умова поєднання у праві суспільного й особистого при соціалізмі.

Практичне застосування цього теоретичного висновку ускладнюється структурною складністю особистості, її неповторною індивідуальністю, замкнутістю її систем (здатних до саморозвитку) і здатністю, характерною для відкритих систем, сприймати зовнішній, у тому числі правовий, вплив вибірково, на основі творчого перероблення зовнішніх впливів. Так, усвідомлення особистістю правової дійсності відбивається у її діяльності. Однак єдність свідомості і поведінки не можна уявляти як тотожність одного з другим. Ця єдність функціонує, розвивається в умовах, по-перше, відносної самостійності свідомості і поведінки, по-друге, значного впливу психології особистості на її поведінку, по-третє, опосередкованого впливу свідомості на поведінку волею особистості. Внаслідок цього особистість може правильно усвідомлювати правову програму, але не враховувати її (не суб'єктувати), правильно усвідомлювати, повністю визнавати цю програму, але не додержувати її приписів з різних мотивів. Зокрема, кримінологія дає достатню кількість прикладів і узагальнених даних, які підтверджують цей висновок⁵.

Тому вказівка у законі на необхідність врахування особи, до якої застосовується правовий вплив (наприклад, ч. II ст. 70 ЦПК УРСР, ст. 39 КК УРСР), є цілком правильною, але загальною вимогою констатації меж впливу права на людину.

Завдання теорії права в цьому відношенні полягає у відшуванні таких індикаторів суб'єктивно можливих меж правового впливу, які в системі при практичному застосуванні забезпечать оптимальне використання права з метою всебічного і гармонійного розвитку особи, її суспільно-корисної діяльності у державно-правовому житті суспільства.

¹ Кудрявцев В. Н. Эффективность системы уголовной юстиции / В. Н. Кудрявцев // Социалистическая законность. — 1971. — № 7. — С. 14.

² Виняток щодо даної особистості становить державно-правовий вплив на людину — застосування страти. Але цей вид впливу є «винятковою мірою» (ст. 24 КК УРСР) і не може вплинути на загальний теоретичний висновок. Останнім часом у кримінальному-законодавстві соціалістичних країн з'явилася така міра покарання, як довічне ув'язнення (див.: § 36 КК УНР), але і в цьому разі передбачається за певних умов можливість умовного звільнення від дальшого виконання покарання, якщо засуджений довів своєю поведінкою, що мета покарання може бути досягнута без дальшого позбавлення волі.

³ Чернов В. И. Анализ философских понятий / В. И. Чернов — М.: Наука, 1966. — С. 177.

⁴ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 4. — С. 430.

⁵ Долгова А. И. Криминологическое значение изучения личности преступника / А. И. Долгова // Советское государство и право. — 1973. — № 6. — С. 98; Яхонтов В. А. Предупреждение половых преступлений / В. А. Яхонтов. — Львов, 1966. — 166 с.

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЛИЧНОСТЬ РАЗВИТОГО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА

Автореф. дисс. ... д.ю.н. по специальности 12.00.01
«Теория и история государства и права; история
политических и правовых учений». — Харьков, 1978. — 28 с.

Работа выполнена в Одесском ордена Трудового Красного Знамени государственном университете им. И. И. Мечникова.

Официальные оппоненты:

Доктор юридических наук, профессор Н. И. Матузов.

Доктор юридических наук, профессор Е. В. Назаренко.

Доктор юридических наук, ст. научный сотрудник В. А. Патюлин.

Ученый секретарь Специализированного совета доктор юридических наук, профессор А. А. Пушкин.

Теория и практика социализма — это гуманизм в действии, реальный гуманизм¹. Деятельность на благо человека, во имя человека определена XXV съездом КПСС в качестве высочайшей цели партии. Ярким проявлением гуманистической направленности Советского государства, всего советского образа жизни явились результаты девятой и планы десятой пятилеток. Единство этих двух крупных этапов в истории страны основано на социалистическом гуманизме, заботе о трудящемся человеке. И в целом важнейший итог прошедшего шестидесятилетия социалистического строительства — это советский человек²: «...все преобразования, все перемены, которые совершаются в нашей стране, направлены прежде всего на обеспечение каждому человеку подлинно человеческих условий жизни»³. Внимание к личности трудящегося человека, забота о его благосостоянии, всестороннем и гармоническом развитии отражены также в программных документах братских коммунистических и рабочих партий.

Под воздействием этих партийно-практических идей, всей идеологии марксизма-ленинизма осуществляется государственно-правовое строительство социализма. Характерным примером в этом отношении является конституционное закрепление роли и значения личности, отношения государства к личности, ее потребностям и

интересам. Новая Конституция СССР выделяет специальный раздел «Государство и личность», закрепляя в ст. 20 в качестве одной из социальных целей Советского государства — «расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности» (см. также: ст. 3 Конституции НРБ, 1971 г., § 54 Конституции ВНР, в ред. 1972 г., ст. 2 Конституции ГДР, в ред. 1974 г. и др.).

Действительность социализма подтверждает логику марксистско-ленинской общественной науки, в центре которой — проблема человека⁴. Развитие науки обусловило не только выдвижение личности на передний план, гуманизацию научного знания, включающего человека в свои исходные позиции и конечные результаты, но и соответствующий марксову прогнозу синтез частных научных знаний о природе и обществе, интегрированных в единой науке о человеке⁵. Такая постановка вопроса нашла дальнейшее развитие на XXV съезде КПСС⁶ теоретически обосновывается современной социалистической наукой (в работах Б. Г. Ананьева, Б. М. Кедрова, И. Т. Фролова, Ст. Ангелова, Д. Георгиева и др.). В результате общая классификация наук получает своего «дублера» (Б. Г. Ананьев) в виде классификации наук о человеке.

Правоведение в этой системе, оставаясь общественной наукой о государстве и праве как социальных институтах, выполняет роль *частнонаучной теории личности*, приобретает характер *социогуманитарной отрасли* научного

¹ См.: О 60-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции : Постановление ЦК КПСС от 31 января 1977 г. — М. : Политиздат, 1977. — С. 23.

² См.: Материалы XXV съезда КПСС. — М. : Политиздат, 1976. — С. 88, 39—40, 86, 87.

³ Брежнев Л. И. Великий Октябрь и прогресс человечества. Доклад на совместном торжественном заседании Центрального Комитета КПСС, Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР в Кремлевском Дворце съездов 2 ноября 1977 года / Л. И. Брежнев. — М. : Политиздат, 1977. — С. 9.

⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 18. — С. 337.

⁵ См.: Маркс К. Из ранних произведений / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М. : Госполитиздат, 1956. — С. 596.

⁶ См.: XXV съезд КПСС. Стенографический отчет в 3 томах. — Т. 1. — М. : Политиздат, 1976. — С. 185.

знания. При решении проблемы воздействия права на личность — это исходная идея, которая одновременно определяет отношение диссертанта к перспективам развития социалистического правоведения. Такая позиция не означает замену социального индивидуальным, растворение «общественного» (В. г. Афанасьев) содержания юридической науки в личностном. Одним из величайших достижений марксизма является разработка методологии сведения индивидуального к социальному и установления возможных путей познания от социального к индивидуальному¹. Гносеологическими, политическими и идеологическими доводами доказывается необходимость вести изучение юридической действительности на макро- и микроуровнях общественной жизни. Реальные процессы развития общетеоретической науки подтверждают этот вывод, особенно труды Д. А. Керимова, В. Н. Кудрявцева, А. И. Денисова, В. И. Казимирчука, Е. А. Лукашевой, Н. И. Матузова, А. Г. Сабо, В. А. Патюлина, В. Пешки, И. Форхольцера, г. Ханая, В. М. Чхиквадзе, г. Штиллера, М. Банашака, Н. В. Витрука, В. А. Кучинского, К. Люго, г. В. Мальцева, М. Михайловой, В. Д. Попкова и др.

Содержание диссертационного исследования, определение его предмета и структуры работы, постановка и решение специальных вопросов, выдвигаемые теоретические конструкции и практические предложения основаны на трудах классиков марксизма-ленинизма, программных документах КПСС и мирового коммунистического движения, практике государственно-правового строительства в СССР и других социалистических странах. При разработке проблемы используются современные достижения различных отраслей марксистско-ленинской науки, социалистического правоведения, социально-правовые исследования. Подвергнуты критике буржуазные и ревизионистские идеологические концепции личности.

Методологическое значение работы — в определении концептуального подхода к проблеме «личность — право» с учетом преобладания в праве «воздействующего начала» (М. М. Баймаханов).

Логико-юридическая реконструкция личности, предложенная диссертантом, способствует обнаружению и использованию закономерностей развития и функционирования личности в государственно-правовой сфере общества, дает возможность получения дополнительной информации о личности, определяет предельность воздействующего потенциала права, содержание и роль

правового воздействия на личность, служит основанием формализации теоретических знаний для социально-правовых исследований индивидуальных форм юридического бытия, для сбора, обработки, систематизации, учета информации о личности, обеспечивает «масштаб измерения» личности с целью совершенствования организации воздействия права на нее.

Социалистическое право отражает объективные обстоятельства жизни человека в определенных идеологических формах. Оно способствует не только верному, адекватному условиям социализма осознанию юридической действительности, но определяет способ включения человека в общественную жизнь, характер его взаимодействия с обществом, государством. Право вторгается в структуру личности, становится ее органической частью, проникая в самые глубинные пласты ее содержания, оказывая воздействие даже на то подсознательное, которое проявляет себя в ситуациях, слабо контролируемых сознанием. Право в этом отношении становится средством преобразования личности, независимо от того, использует ли это средство государство или личность, закрепившая в своей структуре правовые свойства, использует их в целях самосовершенствования. С другой стороны, право получает в личности способ собственного существования, реального бытия. Естественным следствием этого является проявление личностного в праве. Посредством деятельности личность обнаруживает себя во всех областях государственно-правовой жизни общества — от процессов формирования права до его реализации, достижения правовых и общесоциальных целей закона. В праве отражаются личностные свойства человека, его способности и возможности к овладению правовой программой, к познавательной, преобразовательной, ценностно-ориентационной и коммуникативной правовой деятельности. Так *правовое в личности* обнаруживает другую, не менее важную сторону рассматриваемой проблемы, — *личностное в праве*. «Право в личности» и «личность в праве» — различимые, но органически связанные стороны юридического феномена индивидуального бытия общественной жизни. В первом случае преобладает предметный аспект подхода — право в личности взято как ее свойство, условно отвлеченная от реального существования права сторона. Во втором случае преобладает аспект функционирования личности в праве, проявление правовых свойств личности в реальном существовании права.

В теории права синтез этих сторон отношения «личность — право» обеспечивает возможность исследовать правовой уровень структуры

¹ См.: Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 23. — С. 173; Т. 27. — С. 402–403; Т. 46. — С. 451; Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 1. — С. 429.

личности и динамику права, процесс взаимодействия правовых средств со структурирующими свойствами личности, которые (в этом взаимодействии) выступают тоже как средство для поддержания существования и функционирования личности в правовой сфере. На этой основе представилось возможным выделить главные опорные точки самостоятельного раздела общетеоретической юридической науки — *теории правового воздействия на личность*. В современной литературе среди фундаментальных проблем теории права, претендующих на положение ее самостоятельных разделов, структурных компонентов, выделяют теорию сущности и социального назначения права, теорию правотворчества, теорию правореализации и законности и др., выдвигаются положения о «достройке» науки теории государства и права общей теорией престижа права, общей теорией эффективности правовых норм и др. (Д. А. Керимов, А. Ф. Черданцев, А. Ф. Шебанов, В. Закшевский). Эти предложения отражают процессы дифференциации научного знания о праве, обоснованы необходимостью углубленной разработки частных теорий в системе общетеоретического правоведения, повышения теоретического уровня правовой концепции. Приведенные доводы могут быть положены в основание выделения теории, предметом которой является правовое воздействие на личность. Логически эта теория удовлетворяет требованиям, предъявляемым к специальному предмету исследования: целостности и стабильности. Кроме того, эта теория отличается статической простотой (возможностями к «уплотнению» информации) и динамической простотой (возможностями ее распространения на факты, не являющиеся специальным предметом теории). Эта аргументация подкрепляется теоретической плодотворностью и идеологической обоснованностью относительной самостоятельности теории правового воздействия.

Предложенную в работе позицию возможно обсуждать как методологическое основание решения личностных проблем обще- и частнотеоретического (отраслевого) правоведения и эмпирического уровня юридической науки.

Идеологическое значение исследуемой проблемы определяется необходимостью разоблачения буржуазных и ревизионистских доктрин, фальсифицирующих отношение марксизма-ленинизма к проблеме личности, извращающих действительное положение личности в социалистическом государстве. Этим фальсификациям противопоставляется конституционно закрепленная система социально-экономических и политических прав и свобод граждан и конкретных

гарантий осуществления этих прав. В современных условиях, когда «забота» о правах человека избрана видными представителями капиталистического мира «в качестве главного направления своего идеологического похода против стран социализма»¹, личностная проблематика правоведения приобретает особо актуальный идейно-политический смысл. В этом отношении важное место занимает теория правового воздействия, отражающая программные положения марксистско-ленинских партий о значении государства и права в жизни общества, классов, больших и малых общностей людей, отдельных личностей. Эта теория выполняет роль политического оружия в разоблачении буржуазной теории и практики «манипулирования» людьми, государственно-монополистического «дирижизма» с помощью правовых средств.

Научно-практическое значение разработки теории правового воздействия на личность обусловлено тем, что в рамках этой теории определяются особенности и механизм управляющего воздействия права на человека с целью формирования социально и личностно ценностных качеств, обеспечения необходимой правовой активности, общественно-полезной деятельности личности в социалистическом обществе. На основе знания системы личностных качеств, выступающих как необходимые и достаточные для правового уровня существования личности, определения внешних, поддающихся фиксации показателей проявления этих качеств возможен выбор оптимального варианта воздействия права (характер, вид, мера, степень в пределах возможностей правового воздействия на личность).

Методологические и научно-практические направления исследования дали возможность сформулировать некоторые предложения в области правотворчества, реализации права, совершенствования правовоспитательной работы. Ряд этих положений нашли подтверждение в процессе социально-правовых исследований в производственных и вузовских трудовых коллективах, были применены в разработке планов социального развития и планов воспитательной работы производственных коллективов), перспективных планов воспитательной работы и комплекса мероприятий по борьбе с правонарушениями в вузах, программы (и ее реализации) правовой подготовки учителей средних школ, учебных планов (и их реализации) сети партийно-политического просвещения, учебно-воспитательной и правопропагандистской работе, были использованы местными органами при разработ-

¹ См.: Брежнев Л. И. О Конституции СССР. Доклады и выступления / Л. И. Брежнев. — М.: Политиздат, 1977. — С. 45.

ке и осуществлении мероприятий, направленных на борьбу с правонарушениями, совершенствование правового воспитания. На основе разработанной диссертантом программы на юридическом факультете Одесского университета организована научно-исследовательская работа по единой комплексной теме: «Личность в праве развитого социалистического общества». В диссертации выдвигаются и обосновываются предложения по совершенствованию высшего юридического образования, мировоззренческой подготовки специалистов юридического профиля. Эти предложения носят не только дидактический и методический характер. Необходимость вторжения для их осуществления в содержание науки, представленной учебным курсом, дает основание рассматривать их в качестве онтодидактических. Реализация этих предложений проходит в направлении разработки обоснованных теоретическими и конкретно-социологическими исследованиями представлений Минвузу СССР и Минвузу УССР об изменениях в учебном плане по специальности «Правоведение», в Программе по курсу «Теория государства и права», а также в практической организации общетеоретической юридической подготовки студентов.

Структурно работа построена таким образом, что предположение о самостоятельном предмете и содержании частной теории правового воздействия на личность, основанное на обобщении опыта государственно-правового строительства социализма и логике развития общетеоретического правоведения, находит подтверждение в сформулированном концептуальном подходе к проблеме «личность и право». Методологические и теоретические обоснования воздействия права на личность ведут к фиксации категориального содержания правового воздействия в общей теории права. Работа завершается исследованием механизма правового воздействия на личность, в котором отражается «обратный путь» (Д. А. Керимов) познания от юридической абстракции «правовое воздействие» к реальной юридической действительности, с которой началось исследование.

Диссертация состоит из введения, трех разделов, включающих десять глав (с выделением параграфов), заключения.

В первом разделе — «Личность и право. К методологии исследования личности в социалистическом правоведении» определяются методологические основания исследования личности в правоведении, предлагается сущностно-содержательный и аксиологический анализ личности на правовом уровне ее существования (развития, функционирования).

Методологической основой исследования явилась материалистическая диалектика и формы ее конкретизации в методологии юридической науки. В связи с этим и учитывая особенности предмета изучения выделяются *системный, структурный, функциональный подходы при поуровневом анализе*. Использование работ Б. г. Ананьева, В. г. Афанасьева, Н. П. Дубинина, г. Гибша, З. М. Какабадзе, П. Е. Кряжева, П. В. Копнина, К. К. Платонова, г. А. Смирнова, В. П. Тугаринова, Я. Щепаньского и др. привело к формулированию представлений о сущности, содержании, структуре человека, о соотношении его социо- и биоподструктур. Это соотношение отражает сложное переплетение, сопряжение, субординацию человеческих свойств, родовыми признаками которых являются биологическое и социальное. Эти признаки не находятся в одном ряду, не располагаются по горизонтали свойств человека, не встраиваются механически одно в другое, не связаны прямой корреляционной связью. Биологическое получает социальную форму выражения, проявляется в социальном в реформированном виде, первое диалектически снимается во втором, субординируется в общей системе при доминировании социального. На этом первичном, родовом уровне структурирования человека решаются фундаментальные вопросы человекознания. Этот уровень выступает в роли методологической доминанты в общем учении о человеке и частнотеоретическом подходе к проблемам человекознания. Так, на этом уровне формулируются исходные положения научно-практических проблем правоведения об объекте правового воздействия, о природе и детерминации формирования, развития, жизнедеятельности личности и ее проявлений в индивидуальном юридическом бытии, о соотношении социальной и несочетанной программ функционирования личности и значимости этих программ для юридической практики и теории права. В связи с этим проведен анализ нормативно-правового материала различных отраслей права социалистических государств, сформулированы некоторые предложения, направленные на улучшение «диагностики» личности (например, при определении характеристик государственно-служашего), на отражение ее социально-биологических «измерений» в законе (например, при определении законом предмета доказывания, характеризующего личность обвиняемого), в статистических и социологических материалах с целью совершенствования индивидуального прогнозирования (например, для решения вопроса о снятии с профилактического учета), избрания оптимального варианта характера и меры правового воздействия.

Одновременно подчеркивается, что первичный уровень структурирования личности находится на весьма высокой ступени абстракции, он важен прежде всего как мировоззренческий принцип. В частнонаучном исследовании на этом уровне фиксируются потенциальные возможности человека. Их действительное проявление, «жизнь структуры» личности связана с реализацией ее биосоциальных свойств. Структура личности становится «познаваемой и коммуникательной» (Т. Ярошевский) посредством ее экстерниоризации, в процессе ее объективирования в человеческой деятельности, ее продуктах, обобщении людей. В системе вторичного уровня структуры личности выделен правовой уровень. Дальнейшее структурирование ведет к наиболее элементарной структуре индивидуальности. В правоведении это имеет важное, в ряде случаев решающее значение и объясняется закреплением в законе определенных личностных характеристик человека, выступающих в качестве индикаторов личности — субъекта права.

Личность на правовом уровне существования (функционирования, развития) сохраняет свои сущностно-содержательные свойства, родовые качества, не представляя нового собственно юридического определения человека. На этом уровне создается *юридическая модель личности* как фиксация системы ее качеств, обеспечивающих возможность включения человека в государственно-правовую сферу общественной жизни. Современная наука, обратившись к специальному исследованию правовых аспектов личности, использует традиционно-юридический подход к человеку — носителю прав и обязанностей. Личность рассматривается в качестве субъекта права, физического лица, гражданина или более конкретно — в качестве истца, правонарушителя, арендатора, продавца и т.п.

Фундаментальная разработка проблемы правового положения личности привела в последнее время к формированию системы категорий, отражающих этот юридический феномен общественной жизни. Наряду с обычными представлениями о правовом положении личности как совокупности прав и обязанностей было предложено включить в правовое положение также гарантии прав-обязанностей (А. И. Лепешкин), общую (статутную) ответственность личности перед государством и обществом (В. М. Горшенев, Н. И. Матузов), а в правовой статус — гражданство, правоспособность, принципы (Л. Д. Воеводин), интересы личности (Н. В. Витрук). Одновременно предприняты попытки разграничить понятия: правовое положение гражданина (правовой статус), правовой

модус и правовое положение конкретной личности (В. А. Палютин).

Права, обязанности и тесно с ними связанные гарантии, ответственность, интересы — важное условие существования личности на правовом уровне. Но это не дает оснований ограничивать содержание данного уровня конструкцией «прав-обязанностей», которая является производной, специально-правовой и обусловлена более фундаментальной, родовой (для данного уровня) системой личностных качеств. Эти качества являются *структурообразующими*, они определяют характеристику личности в различных позициях на одном (правовом) уровне, они *необходимы и достаточны* для данного уровня.

Первым среди них является *правовое осознание действительности*. Рассмотрение его содержания, предмета отражения, структуры, функций и социального назначения приводит к выводу, что его индивидуальная форма, являясь выражением, формой существования общественного (Е. В. Назаренко) или коллективного (В. А. Чефранов) сознания, не только обеспечивает познание правовой действительности, но приобретает роль источника активности личности.

В отличие от сознания активность является атрибутом любой формы развития материи — от неживой природы до социальной ступени ее организации — усложняясь и приобретая в каждой форме новые качества. Социальная активность — высшая форма ее проявления, представляющая реализацию способности функционирования и развития личности, включенной в систему социальных связей. В личностном аспекте активность рассматривается как необходимое свойство личности, реализующаяся ее способность к деятельности (В. г. Мордкович). Личность — «персонифицированная деятельность» (М. С. Каган). Она формируется через социальную активность, находит в ней возможности самовыражения, по уровню активности определяется социальная ценность личности: «Ничто так не возвышает личность, как активная жизненная позиция ...», — указывает Л. И. Брежнев¹. Роль социальной активности в жизни общества и каждого человека, интенсивное действие в условиях зрелого социализма всеобщего закона возрастания активности, повышение ценности индивидуальной формы бытия этого феномена обусловили появление в последнее время серьезных философских, социологических исследований этой проблемы (работы А. Е. Ануф-

¹ Материалы XXV съезда КПСС. — М. : Политиздат, 1976. — С. 77.

риева, В. Х. Беленького, Ю. Ф. Бухалова, М. С. Кагана, А. С. Капто, Т. С. Лапиной, Л. В. Сохань, Е. А. Якубы и др.). Юридическая наука этой проблемой специально не занималась, категория активности использовалась обычно в качестве основания классификации форм осуществления права, определения степени участия субъектов в правовом регулировании или в связи с формированием правосознания личности. Несмотря на появление в последние годы глубоких исследований В. П. Казимирчука, Ю. Г. Ткаченко и др., посвященных рассматриваемому вопросу, практически эта категория выпадала из юридической проблематики, воспринималась как философски-социологическая и политическая.

Учитывая, что *правовая активность* проявляется не только в предметной (деятельной) форме, но и в образной, идеальной форме (мыслительная активность, активность правового осознания действительности), обуславливающей решающим образом характер (наполнение) предметной активности, оказалось теоретически корректным использовать материалы дискуссии о самостоятельности правового сознания (особенно работы И. Е. Фарбера, Г. С. Остроумова, Е. А. Лукашевой, Ю. Я. Баскина, В. А. Чефранова, И. А. Чудинова). Это привело к доказательству самостоятельности и содержательности категории социально-правовой активности, ее выделения в структуре личности. Деятельно-поведенческий (Т. С. Лапина) аспект активности явился научно-практическим подтверждением ее самостоятельности. Одновременно показана связь и обусловленность правовой активности политическим сознанием и активностью, объемом (содержанием) свободы личности на каждом историческом этапе развития политико-правовой системы социализма. Осуществляя свободу правовой деятельности, личность субъективирует свое содержание на правовом уровне, присваивает правовые ценности, относится к ним как к личностным ценностям, давая им положительную или отрицательную оценку, в зависимости от этой оценки выбирает вариант правового поведения. Этот выбор обуславливает ответственность личности перед обществом и государством. В этом смысле ответственность — не только социально-правовой фактор, связывающий человека с правопорядком и стимулирующий его правовую активность, но и личностный признак, относящийся к содержанию правовой активности как свойству личности. Обоснованию этих представлений служит закрепленный в Конституции СССР (преамбула, ст.ст. 39, 40, 59, 60, 65) принцип связи активности личности, ее прав и обязанностей с ответственностью граждан. В диссертации предлагается при практическом «из-

мерении» правовой активности учитывать не только уровень интереса к праву и правовой действительности, количественные показатели интенсивности правовой активности, степень ответственности правового поведения личности юридическим предписаниям, но и личностные возможности, способности деятельного участия в правовой сфере. Однако во всех случаях определяющим является законность деятельности личности, соответствие ее поведения требованиям права. В этом отношении наибольшую значимость представляет не столько знание требований права, восприятие их, сколько точное следование правовым предписаниям. При возможном рассогласовании в сознании человека триединой формулы «знать — принимать — следовать» главным показателем его положения в правовой сфере и отношения к праву является последняя часть формулы. Это соответствует ленинским идеям о необходимости судить о людях по их деятельности, требованиям Программы КПСС об органическом сочетании коммунистических идеалов с коммунистическими делами и подтверждается социально-правовыми исследованиями.

Правовая активность связана с взаимодействием людей, *социально-правовым общением*. В философской литературе нередко представления о социальном общении как виде, стороне, коммуникативном типе деятельности. В правоведении проблема общения специально не ставилась, хотя термин «социально-правовое общение» в последнее время проникает в юридическую литературу, не приобретая, однако, содержательной определенности. Исходя из того, что общение — не только общесоциальный феномен, предпосылка и результат исторического развития общества, но специфически личностное свойство (Б. Д. Парыгин, А. г. Спиркин, В. П. Рет и др.), его разнообразие определяется предметом, средствами и характером общения, оно может быть рассмотрено на уровнях физическом и психическом, материальном и духовном, с выделением философского, психологического, семиотического и др. аспектов анализа. В юридическом аспекте, подобно другим, содержатся различные стороны общения — информативное, эмоционально-действенное, регулятивное. Но эти стороны по-разному субординированы, каждая из них доминирует применительно к аспекту анализа. В социально-правовом общении такой доминантой является регулятивная сторона, которой подчинены другие стороны общения людей. Юридическая информация, которую получает личность, эмоциональные состояния, связанные с восприятием и переработкой этой информации в различной степени, но всегда обусловлены

регулятивным началом в социально-правовом общении.

В юридической литературе правовое общение как свойство личности обычно укладывается в рамки правовых отношений. Развитие социалистического общества, его правовой системы, отражение этого развития в практике государственно-правового строительства и теории социального действия права привели к требованию преодоления узко-традиционного понимания правоотношений и конструированию: абсолютных (Ю. К. Толстой) или абстрактных (Д. М. Генкин), эвентуальных (Н. Г. Александров) или общих активных (Л. В. Головкин), общих (Н. И. Матузов), всеобъемлющих (И. Ф. Рябко), общерегулятивных (С. С. Алексеев), особых (А. В. Мицкевич) правоотношений, системы «слоев» правоотношений и типов правовых связей (С. С. Алексеев, П. Е. Недбайло). Это явилось отражением необходимости различать все регулируемые правом явления и правоотношения. Наряду с этим появляются термины «общность», «правовое общение», «правовое состояние» и др., но они не обладают еще достаточной определенностью и не вошли в юридическую лексику. Поэтому плодотворный в своих исходных позициях теоретический поиск, заключающийся в стремлении выйти за пределы узких для современного состояния науки смысловых границ правоотношения, привел к растворению правоотношений в других юридических категориях (например, правовое положение личности) или обобщениях очень высокого класса (все общественные отношения, опосредованные правом). Эта «подмена» категорий и слабая разработка в общетеоретическом правоведении теории связей обусловили появление и распространение мнения о тождестве правовых связей и отношений, об отношениях как виде, типе, форме правовых связей. Опираясь на работы А. В. Дроздова, А. А. Ивина, А. Н. Леонтьева, В. Н. Мясищева, Б. Д. Парыгина, Ю. Г. Ткаченко, А. И. Умова, диссертант определяет взаимоположение правового отношения — связи — общения в личностном аспекте и выделяет четыре основные *формы правового общения*: правовые отношения, правовые связи, правовая зависимость, правовая обусловленность. При этом правовое общение личности и государства выступает как наиболее общее, политическое по существу. Его юридическим выражением является правовое положение личности. На этой основе и учитывая действующее законодательство, позиции современной литературы, были сформулированы в связи с подготовкой и принятием новой Конституции СССР предложения о конституционном закреплении правового ста-

туса личности, ее взаимодействия (взаимной ответственности) с государством, гарантий ее прав (на всех стадиях развертывания содержания социалистического права).

Сущностно-содержательная характеристика свойств личности на правовом уровне ее существования потребовала аксиологического анализа соотношения личности и права. Диссертант исходит из того, что в социалистическом обществе бытие человека обусловлено не только исторической необходимостью социалистического права, но общесоциальной и *личностной ценностью права*. Аксиологический анализ личностного аспекта права проведен с использованием философских работ (О. Г. Дробницкого, В. А. Василенко, В. Тасева, В. П. Тугаринова и др.) и юридических исследований (С. С. Алексеева, Г. Анталффи, М. Боруцкой-Арцтовой, М. И. Бару, Н. В. Витрука, А. Нашиц, Н. Неновского, В. Пешки, А. Поезна, П. М. Рабиновича, И. Сабо, И. С. Самощенко, М. С. Строговича, В. А. Туманова и др.). Поддерживается идея обоснованности социальной ценности права его способностью активно воздействовать на развитие общества, организовывать функционирование и развитие общественных отношений. Доказывается перспективность аксиологических исследований личностных аспектов права, его личностной ценности, заключающейся в удовлетворении потребностей функционирования и всестороннего развития личности, создания в пределах возможностей юридических средств «условий, благоприятствующих всестороннему развитию способностей и творческой активности советских людей...»¹. В связи с этим указываются пути включения права в процессы социализации личности, определяются отношения личности к праву как *формулирующей, самоформулируемой и формируемой*.

Практически значение этого вида ценностных отношений «личность — право» особо проявляется при аксиологическом обосновании уважения личностью закона, формулировании предложений в области правовоспитательной работы (определение предмета правового воспитания с учетом целевой установки — от ценностно-ориентационной до научно-познавательной; корригирование правового воспитания возрастной эволюцией личности, отражающейся на ее функциональных характеристиках; определение задач правовоспитательной работы применительно к «возрастным индексам права» — Б. Г. Ананьев; фиксирование основных этапов этой работы и др.). Критический анализ лите-

¹ Материалы XXIV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1971. — С. 41.

ратуры, обобщение практики государственно-правового строительства социализма явились основой представлений о личности как высшей действительной ценности права (для которого личность — относительная и абсолютная ценность) и месте права в системе ценностей социализма (право как средство регулирования производства и распределения неюридических ценностей, средство организации, упорядочения системы личностных ценностей в соответствии с конкретным этапом развития общества и его личностной структуры). Одновременно поставлен вопрос о системе правовых ценностей личности, основанием которой является свобода — фундамент личности и ее существования, условие превращения человеческого в «разумно человеческое» (Д. А. Керимов). В правовой системе социализма, превратившей в действительность декларируемые в международных актах человеческие свободы, отражается свобода общества и личности. Функции официальной меры свободы выполняет право: свобода в государстве существует в «форме закона»¹ и потому правовое положение личности обосновано рассматривать как меру ее юридической свободы (М. Михайлова), а наряду со свободой личности выделять личную свободу (В. А. Пятюлин). Классификация ценностей потребовала решения ряда практических вопросов, связанных с необходимостью их субординации, определения сравнительной ценности защищаемых правом личностных благ. Исходя из того, что человек «создает» в своем сознании определенную систему собственных ценностей, а для практического работника в области права эта система становится масштабом в отношении других людей, принципиально поддерживается идея создания «иерархии» ценностей, указываются пути преодоления элемента «социальной нечувствительности» права (И. Сабо), выражающейся в сложностях определения по нормативно-правовым критериям сравнительной значимости личностных ценностей. Эти соображения завершаются обоснованным на юридической практике доказательством необходимости создания операциональных определений места и значения личностных ценностей в процессе правотворчества и правоприменения.

Второй раздел — «Право и правовое воздействие в социалистическом обществе» — посвящен теоретическому обоснованию воздействия права на личность, определению потенциала предельности социального действия права в отношении личности, критериев (индикаторов) ограничения пределов и сферы правового воз-

действия на личность. Логическим синтезом раздела явилась разработка категориального содержания правового воздействия.

В качестве методологической предпосылки решения проблемы воздействия права на общественную жизнь и ее индивидуальные формы используется соотношение объективного и субъективного в праве. Опираясь на труды классиков марксизма-ленинизма, позитивную разработку этой проблемы философами, достижения юридической науки, особенно дискуссию по этому вопросу в советской литературе (конца 60-х — середины 70-х годов), фиксируется объективное и субъективное в содержании права, указывается на роль права как субъективного фактора общества, его управленческую природу. При этом личность рассматривается как объект и субъект в системе общественных отношений, а ее способность воспринимать внешние воздействия через собственные внутренние условия объясняется субъектной, деятельной стороной. Под влиянием этих условий формируется восприимчивость личности к внешним воздействиям, избирательность по отношению к ним и выбору варианта реагирования на эти воздействия. Подчеркивая необходимость гарантировать адекватное отражение действительности в состояниях, свойствах личности путем эффективного на нее воздействия с использованием различных средств, в том числе правовых², обращается внимание на относительную автономию личности, ее саморазвития. Правовое предписание, усвоенное личностью, получает «новую» жизнь в ее духовном мире. Личность преломляет это предписание сквозь призму своих знаний, эмоций, навыков и в этом смысле право выступает не только средством воздействия, регулирования, но действенным средством саморегуляции, зависящей от внутренних свойств личности, стимулом ее саморазвития.

К детерминантам формирования и функционирования личности относятся: генетическая программа, обусловленная филогенезом (видовым развитием) человечества (наследственность); социальная программа, синтезирующая социальный опыт человечества (результат социального наследования); социальный опыт личности, складывающийся в процессе жизнедеятельности человека (его онтогенеза); среда (социальная и естественная, природная обстановка жизни человека, его макро- и микроокружение), включающая случайности исторического и индивидуального характера, которые создают «шумы» неопределенности, затрудняют познание зако-

¹ Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 1. — С. 62.

² См.: Материалы XXV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1976. — С. 78.

номерного; система средств направленного воздействия.

В диссертации доказывается, что эти детерминанты личностных проявлений — единая система, каждое звено которой воздействует прямо или опосредовано на все другие детерминанты. Практически, несмотря на разнопорядковость всех этих воздействующих на личность факторов, они действуют на личность системно, суммарно, в определенном смысле субординированно и потому личность в конечном счете представляется общей мерой полученного генотипа, присвоенного общечеловеческого и индивидуального социального опыта, субъективированной среды и содержания сознательных, субъективных, направленных средств воздействия. В условиях социализма появляется возможность не только гуманизировать социальные связи, оптимизировать взаимодействие социальных и биологических детерминант, но в определенных пределах «сознательно регулировать» (П. Н. Федосеев) это взаимодействие при помощи нормативно-правовых средств.

Проблема ставится в плоскости определения предельных возможностей и социальной необходимости воздействия права на личность. Потенциал этого воздействия зависит от степени точности определения сферы и пределов правового воздействия, «проникающей» (Е. И. Шикин) в отношении личности способности права и, с другой стороны, «правосвободного пространства» (В. В. Лазарев), личностных свойств и проявлений, находящихся вне пределов воздействия права. На этой основе определяются условия (объективные и субъективные) пределов и сферы воздействия права, фиксируется внимание на необходимости совершенствования законодательства и правоприменения в направлении отражения в праве социальных возможностей, предоставляемых социализмом личности (что является пределом воздействия права на личность и пределом требований личности к государству и праву), обеспечении соответствия сферы и пределов правового воздействия на личность, приведении юридических норм «в соответствие с новым уровнем, достигнутым нашим обществом»¹, его общесоциальным и личностным бытием. В работе различаются *сфера правового воздействия, его пределы и пределы регулирующих возможностей права*.

При определении пределов праворегулирующего воздействия социальная необходимость действует не только непосредственно, управляя социальным процессом формирования права и

правотворчеством. Она проявляется в виде юридической модификации общих социальных закономерностей во внутренних закономерностях правовой материи, сущности и содержания права, его свойствах. Эти свойства представлены в динамике, в соотношении, сопряжении со свойствами личности. Только при этих условиях возможно практически применить *критерии* предельности правового воздействия для определения его качественных и количественных характеристик в процессе правотворчества и реализации права. Такая попытка предпринята в работе и проиллюстрирована применительно к проблеме декриминализации и депенализации мелких преступлений, корреляционного исчисления зависимости длительности правового воздействия и степени перевоспитания личности и др.

В отличие от показателей предельности регулирующего потенциала права правовое воздействие, являясь более широким по объему понятием в сравнении с праворегулирующим воздействием, имеет значительно меньше «ограничителей». Пределы воздействия права на личность определяются объективно-социальной необходимостью (закономерностями функционирования и развития общества и человека) и субъективно — возможностями согласования правотворческой и правореализующей деятельности с требованиями социальной необходимости и личностными возможностями восприятия, присвоения, субъективизации правовых ценностей. Внимание юридической науки к проблемам правотворчества и реализации права привело к серьезным исследованиям в области отражения правом закономерностей функционирования и развития общества. Аспект, относящийся к объективной стороне правового воздействия, в основном разрабатывается в направлении выявления родовых и видовых характеристик общественных отношений, регулируемых правом, соотносимости общественных отношений и поведения человека. В этом плане проблема объема права не является новой, она имеет глубокую монографическую и диссертационную разработку (исследования С. С. Алексеева, С. Н. Братуся, О. С. Иоффе, В. Кнаипа, Ю. К. Толстого, Л. С. Явича, В. Берновского, А. М. Витченко, А. П. Дудина и др.). Солидаризуясь с мнением авторов, рассматривающих объект права (объективного права) как общественное отношение, объект правоотношения (субъективного права, правомочия, обязанности) как поведение субъектов и учитывая, что значение объекта меняется в зависимости «от круга изучаемых явлений» (С. С. Алексеев), следует отграничить *объект правового регулирова-*

¹ Материалы XXV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1976. — С. 82.

ния от объекта правового воздействия. Поэтому вызывает возражение презюмируемое в литературе мнение о совпадении объекта правового регулирования и правового воздействия. Объект правового воздействия — наиболее широкое понятие, включающее в себя все то, на что может быть непосредственно оказано влияние при помощи правовых средств. В общесоциологическом аспекте — это все общественные связи, отношения, формы общения людей. В личностном аспекте это — не отдельные свойства, черты, проявления личности, а личность как единый системный объект. Свойства личности в этой связи рассматриваются как (1) элементы правового уровня структуры личности, (2) внутренние условия, канализирующие внешние правовые воздействия, (3) непосредственный объект правового воздействия, определяющий его субъективные пределы. В первом случае личностные свойства анализируются вне процессов воздействия права, вне субъекта воздействия, в последних двух — в связи с субъектом воздействия, т. к. анализ свойств как объектов предполагает обязательно включение в этот анализ субъекта. Одновременно подчеркивается необходимость учета на практике *подвижности границ сферы и пределов правового воздействия*, «передвижки» (Л. С. Явич) в предмете правового регулирования. Предпринимается попытка определить основные *тенденции динамики этих границ*, обусловленные социально-экономическим развитием общества, последовательным включением элементов высшего типа социального управления, когда личность не только усваивает правовое предписание, но ее сознание выступает в качестве регулятивного механизма всего общества и необходимого элемента его функционирования и развития. Раскрывается личностный смысл этих процессов, которые в перспективе приведут к перерастанию норм права в правила коммунистического самоуправления.

Теоретические обоснования воздействия права на личность находят завершение в категориальном содержании правового воздействия. Известно, что категории правовой науки фиксируют наиболее фундаментальные теоретические представления о государственно-правовой действительности и закономерностях ее развития. Логика науки выражает эти закономерности, а направления и судьбы правоведения, особенно его общетеоретических разделов, решающим образом определяются состоянием категориального аппарата науки. Этот вывод, развиваемый в современной юридической литературе (исследования Д. А. Керимова, П. Е. Недбайло, А. М. Васильева, И. С. Самощенко, В. М. Сырых,

А. В. Сурилова и др.), основан на ленинском указании о том, что «*сознание закономерностей объективной связи мира*» осуществляется «уже» в процессе образования понятий и оперирования с ними¹. В диссертации предлагается логический строй правоведения, система его категорий, основания построения этой системы. При этом преследуется цель обеспечить связь и взаимопереходы структурного (строение правовой формы) и генетического (историческое развитие права) развертывания содержания категорий, их системы с функциональным подходом к праву. Характерной в этом отношении признается *категория правового воздействия*, в которой наиболее полно находит выражение и завершение взаимодействие всех звеньев правовой формы, связь структуры, генезиса и функционирования права.

Формированию понятия правового воздействия предшествует разграничение правового воздействия и правового регулирования, соотносимых как содержание и форма проявления (функция, назначение). Этот вывод основан на критическом сопоставлении позиций ученых, признающих в принципе подобное разграничение (Д. А. Керимов, А. В. Мицкевич, А. В. Шебанов и др.), отвергающих его (С. С. Алексеев, Б. В. Шейндлин, Л. С. Явич и др.) или рассматривающих правовое регулирование в узком и широком смысле (Н. И. Матузов, В. В. Лазарев), двойном аспекте (С. М. Витченко). Учитывая место категории возможности и действительности в системе философского знания, их роль в изучении механизма воздействия права, эти категории явились главным методологическим средством конструирования юридической категории правового воздействия. Одновременно были определены особенности *юридической возможности и действительности*, показано их практическое действие в области правотворчества и реализации права. Доказывается, что теоретическое различие юридической и фактической действительности, весьма важное в научно-практическом сопоставлении юридических целей и социальных результатов правового воздействия па личность, не исключает возможности внешнего их совпадения. Однако в процессе осуществления правового воздействия такое совпадение не является общим правилом. Юридическая действительность, возникающая в результате воздействия права на людей, чаще всего сама выступает только как возможность по отношению к конечным социальным целям законодателя. В практике нередко случаи, когда

¹ и Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 29. — С. 160.

воздействие права на личность ведет не только к осуществлению цели закона, к той действительности, которую имел в виду законодатель, но и к параллельным по отношению к основной цели закона последствиям (результатам). Наконец, не исключена возможность издания норм права, при воздействии которых на личность создается юридическая действительность, не отвечающая потребностям и тенденциям общественного развития. Такие случаи в социалистическом правотворчестве редки, но полностью их исключить ни теоретически, ни практически невозможно.

Наряду с *целью правового воздействия* (юридическая действительность) и *связью права с его действием* (превращение юридической возможности в юридическую действительность) существенными являются характер и непосредственный объект воздействия права. Правовое воздействие — целеполагающе и направлено. Субъект воздействия заранее предполагает юридический результат, который в праве идеально выражен в виде правовой нормы. Достижение этого результата обеспечивается средствами направленного воздействия на личность. В диссертации доказывается прикладное значение изложенного подхода к конструкции правового воздействия. Одновременно подчеркивается, что исследование не завершается формулированием категории правового воздействия. Она служит началом нового этапа познания — от юридической абстракции к юридической действительности. Реально воздействие права на личность проявляется в механизме правового воздействия.

В третьем разделе — «Механизм правового воздействия на личность» — исследуются содержание механизма правового воздействия, его система и структура, элементная и процессуальная стороны, методы правового воздействия, правовая деятельность личности.

При этом *механизм правового воздействия* на личность рассматривается не как совокупность правовых средств или свойств правовой материи, а в качестве системы форм и методов передачи личности социально-правовой программы и восприятия, переработки личностью этой программы, обнаружения ее в правовой деятельности личности. «Механизменная» (С. С. Алексеев) сторона правового воздействия отграничивается от социального процесса формирования права и правотворчества, с другой стороны — от социальных (неюридических) последствий воздействия права на личность. Сложность здесь заключается в том, что социальный процесс формирования права предопределяет правотворчество и его результат, являющийся нормативно-правовой основой механизма воздействия, а

социальные (неюридические) последствия воздействия права органически вплетаются в ткань правового поведения личности, являясь по содержанию многофакторной социальной системой, требующей выделения в ней главных и дополнительных, объективных и субъективных, социально-психологических, юридических и др. факторов. Одновременно эти последствия являются начальным пунктом последующих циклов действия права. Это не ведет к отрыву или противопоставлению свойств права их проявлениям, обнаружения в общественной жизни «чисто» правовых результатов — общесоциальным последствиям действия права, но обеспечивает вычленение изучаемых явлений из социальных систем очень высокого класса, определение их содержания, роли в общественной жизни и последующую интеграцию в единой общественной системе. Практически такой подход оправдан возможностью изучения каждого звена правовой надстройки, отдельных средств юридического воздействия, каналов «перевода» правовой программы в поведение людей, реальных потенций права (в соотношении с другими средствами воздействия на личность) и, следовательно, дает возможность обнаружить слабое звено социально-правового управления, заменить или усовершенствовать его, прогнозируя эффективность этих мер в общей системе функционирующих элементов правовой надстройки.

При таком подходе механизм правового воздействия представляется в качестве самостоятельной системы. На «входах» в эту систему расположен «основной импульс» правового регулирования — нормативно-правовой материал. На «выходах» — общественные отношения. «Внутри» системы помещаются определенным образом организованные *формы объективирования права, способы (методы) воздействия на личность, каналы, по которым осуществляется это воздействие, правовая деятельность личности* — результат ее реагирования на правовое воздействие и средство обнаружения права в общественной жизни. Структурные связи элементов механизма обеспечили возможность его рассмотрения с процессуальной стороны, как динамической системы, процесса социально-правового управления. Разработка этой проблемы проводилась на основе анализа литературы, посвященной социальному действию права, механизму правового регулирования (особенно работ С. С. Алексеева, Н. Г. Александрова, М. Боруцкой-Арцтовой, В. М. Горшенева, В. П. Казимирчука, Н. И. Матузова, Л. С. Явича и др.).

В системе механизма правового воздействия прежде всего исследуются его формы. Анализ

обширной литературы вопроса позволил предложить вариант системы *форм правового воздействия с ее видовой конкретизацией*. Посредственный объект и уровень достижения целей правового воздействия явился первичным основанием классификации, в соответствии с которым различаются (1) идеологическое воздействие права на личность и (2) правовое воздействие на личность в процессе реализации права. Видовые различия второй формы основаны на характере (особенностях) реализуемых норм права (реализация объективного права и реализация субъективного права). По характеру деятельности субъектов реализации права различаются соблюдение, исполнение, применение права.

Рассматривая *идеологическое правовое воздействие*, диссертант критически относится к мнению о том, что идеологическое воздействие права «не является специфически правовым» (Н. Г. Александров), его «нельзя отнести к собственно правовому воздействию» (М. М. Галимов, О. Ф. Мураметс), и определяет особенности воздействия «законодательства и правосудия» (Л. С. Явич), специфику процессов «накопления знаний о действующем праве» (В. П. Казимирчук) и «прохождения информации о содержании правовых норм» (В. И. Никитинский). Использование методологически важных выводов социальной психологии, деонтической логики, теории информации обеспечило доказательство специфически юридического характера идеологического действия права, особенностей этого вида идеологического воздействия. Естественно, идеологическое воздействие права подчиняется общим законам социальной психологии (действующим в области формирования, взаимосвязи личности и коллектива, социального общения и др.), закономерностям движения информационных потоков (соответствие каналов социальной информации ее количеству и характеру, существование информационных барьеров в системе управления и др.). Эти законы действуют в правовой сфере непосредственно в той степени, в которой проявляются общие отражательные свойства права, его способность быть «выразителем определенных идей» (В. А. Туманов), «формой накопления знаний» (А. А. Ушаков), средством познания и элементом общего коммуникативного процесса, передачи, восприятия, переработки в сознании личности социальной информации. Одновременно на процессы идеологического правового воздействия оказывают влияние особенности свойств права (нормативность, формальная определенность и др.), обуславливающие функционирование субъекта и объекта воздействия, устойчивую связь между

ними (ретиальный тип коммуникации), логическим выражением которой является превращение дескриптивной информации в прескриптивную. Преобразование информации объясняется использованием в праве повелительных нормативных суждений о должном, дозволенном, запрещенном. Объективная основа этих суждений — система норм права, субъективная их конкретизация — правовой статус личности. Особенности формы выражения и «движения» этих суждений (при передаче, восприятии, переработке личностью) связаны с языком законов¹, «языковой формой права» (А. А. Ушаков). Характер правовой информации, заключенной в этой форме, специфичен. Эта информация, не охватывая всего содержания отражения, являясь мерой многосложности отображаемой действительности, сохраняет лишь то количество, которое необходимо для управления (самоуправления) личностью, «пригодно» для принятия решения действовать определенным образом, реализации этого решения, оценки (самооценки) деятельности людей. Наконец, порядок (процедура) формирования правовой информации, уровень ее обязательности, способы передачи и использования, проявляющиеся в процессе идеологического правового воздействия, также определяют его специфику. На этой основе излагается содержание процесса осуществления идеологического воздействия нрава, включающего (1) воздействие на личность правовых идей, представлений, складывающихся в системах социального формирования права и правотворчества; (2) идеологическое обоснование нормы права, представляющее сущностный элемент «в ткани нормативно-правового воздействия» (С. С. Алексеев); (3) обеспечение известности закона (понятности, доступности его содержания адресатам); (4) правовое образование (накопление правовой информации), правовая пропаганда (идейно-научное объяснение законов), толкование правовых норм, правовое обучение (формирование умений, навыков к использованию правовых средств), правовое воспитание (формирование ценностных ориентаций личности в государственно-правовой действительности).

Формализация этих представлений — практический план для определения объема правовой информации, достаточной и необходимой личности, обеспечения преемственности этой информации в отношении других видов социальной информации (политической, экономической, научно-технической и др.), фиксирования способов передачи правовой информации с учетом состо-

¹ См.: Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 3. — С. 24—25; Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 15. — С. 67.

яния личностных каналов восприятия, присвоения, использования информации с целью формирования соответствующих качеств личности и навыков их реализации в правовом общении.

Таким образом логико-методологические характеристики права как идеологического явления дополняются социально-правовой моделью его действия как средства идеологического воздействия. На этом направлении определяются пути формирования важнейшей черты активной жизненной позиции советского человека, его высокой политической культуры — знание гражданами своих прав, умение применять их в интересах строительства нового общества¹. Одновременно это служит доводом в пользу создания «информационной концепции права» (А. Б. Венгеров), способной углубить знания о механизме и эффективности действия права. В диссертации предлагается решение ряда научно-практических вопросов, связанных с совершенствованием идеологического воздействия права на личность (практические критерии ценности правовой информации, средства обеспечения ее доступности, способы преодоления пробелов в знании права и повышения интереса к правовой информации и др.), указывается на соотношение правовоспитательной и правоприменительной деятельности, определяется роль права в системе коммунистического воспитания и значение правового воспитания в социализации личности.

Исходными для решения вопросов *воздействия права в процессе его реализации* явились представления о личности как субъекте реализации права (с определением ее роли в зависимости от форм реализации), «окончательном реализаторе» правовой нормы (С. Завадский, А. Подгурецкий). Специально рассмотрены особенности *реализации объективного и субъективного права*, их соотношение, используется стадийный анализ развертывания содержания права в процессе его воздействия на личность. В качестве индивидуального субъекта личность соблюдает, исполняет правовые предписания, реализует субъективное право, но не может быть субъектом правоприменительной деятельности. Применение норм права — деятельность по государственному управлению обществом, осуществляемая государственными органами и специально уполномоченными общественными организациями. Основные признаки этой деятельности — властность и организаторский характер. В отношении личности правоприменение выступает как организующе-управленческая

деятельность, конкретизирующая и персонифицирующая нормативно-правовую программу, обеспечивающая охрану и защиту субъективных прав граждан, правовое поведение личности, направленное на достижение определенной (в пределах закона) цели, приобретение личностных ценностей, социальных благ. Положение личности в механизме правового воздействия, отсутствие у нее функций правоприменения при признании самостоятельности, специфического характера субъективного права и его воздействующего потенциала ни в какой мере не ограничивает прав человека, но определяет взаимную ответственность государства и личности, обязанность личности действовать в соответствии с законом и обязанность государств уважать личность, обеспечивать охрану социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, включая право участвовать в управлении государственными и общественными делами (см. ст.ст. 34 — 36, 39 — 69 Конституции СССР).

Расширение объема, комплекса субъективных прав личности, углубление содержания этих прав, усиление их гарантий в условиях развитого социализма² объясняют повышенный интерес к этой проблеме социалистического правоведения. Анализ литературы, правотворческой практики, процесса реализации субъективного права привел к поддержке представлений о субъективном праве как «субъективном образе» объективного права (В. А. Патюлин), о единстве этих двух аспектов существования права, связанности их «отношениями последовательности» (Н. И. Матузов). В механизме правового воздействия объективное право не реализуется, а конкретизируется в субъективном и эта конкретизация отражает развертывание содержания субъективного права — от абстрактной предпосылки правообладания (правоспособность), «общего состояния» права (Н. В. Витрук) к реальному обладанию правом. С возникновением юридического факта субъективное право на стадии пользования (С. Н. Братусь) реализуется в правомочии. До появления правомочия субъективное право дает личности лишь возможность действовать. Правомочие предполагает конкретную правовую деятельность, создающую основу для фактического использования социальных благ (охраняемых и регулируемых законом), удовлетворения потребностей личности.

Теоретическая разработка проблемы воздействия права в процессе его реализации привела к постановке и решению практически зна-

¹ См.: Брежнев Л. И. Исторический рубеж на пути к коммунизму / Л. И. Брежнев. — М.: Политиздат, 1977. — С. 23.

² См.: Брежнев Л. И. О Конституции СССР / Л. И. Брежнев. — М.: Политиздат, 1977. — С. 16–18, 46.

чимых вопросов разграничения в правоприменительном процессе юридической и фактической действительности, юридической и фактической ничтожности, обладания и осуществления субъективного права и др.

Формы правового воздействия, социальные и юридические последствия воздействия права, его пределы и степень эффективности связаны или обусловлены содержанием *методов правового воздействия*, их сочетанием и оптимальным выбором с учетом объекта воздействия и конкретной ситуации действия права. Использование литературы по теории управления и исследований, специально посвященных правовым методам (работы Ю. М. Козлова, А. И. Королева, М. И. Пискотина, И. Ребане, И. С. Самощенко, Г. Штиллера, Б. Т. Базылева, З. Зембинского, В. И. Козюбры, А. Е. Мушкина, Л. Л. Попова и др.), способствовало выработке определенной позиции по вопросам о понятии, системе методов, основаниях их классификации, разграничения методов, форм их проявления и средств правового воздействия. Доказывается, что сферы воздействия права, особенности субъекта и объекта, применяемых средств не представляют достаточно устойчивого основания дифференциации методов. В качестве такого основания используется механизм правового воздействия, особенности процесса передачи, восприятия, переработки личностью социально-правовой программы. Определяются содержание и отличие (по непосредственному объекту воздействия) психической и физической форм проявления методов воздействия, их значение при обеспечении эффективности правового воздействия на личность. Особо выделяется проблема *соотношения убеждения и принуждения* в социалистическом праве. Выдвигаются основанные на юридической практике и социально-правовых исследованиях предложения об оптимальном сочетании этих методов (в зависимости от состояния объекта воздействия, уровня сознания личности, исторических условий и конкретной ситуации действия права, характера регулируемой деятельности, субъекта воздействия), о перспективе их развития в зрелом социалистическом обществе.

Завершает и одновременно обнаруживает все процессы (механизм) правового воздействия *правовая деятельность* личности. В теории правового воздействия деятельность — наиболее непосредственный реализатор содержания правового воздействия, средство его реализации и индикатор действительности правовой программы. Диссертант поддерживает мнение ученых, считающих, что юридическая наука должна все в большей степени становиться наукой о социаль-

ном поведении человека в правовой сфере общества и рассматривающих поведение в качестве конечного результата осуществляемого или осуществляемого права (М. И. Байтин, В. В. Борисов, Е. А. Лукашева, В. И. Нижечек, Н. И. Мазуров, В. М. Чхиквадзе и др.). Несмотря на это, в юридической лексике и практике категория деятельности и связанные с ней понятия активности и поведения применяются редко. А в случаях применения их смысловое значение недостаточно определено или смещается к устоявшимся в юридическом языке понятиям действия, бездействия, деяния, поступка, проступка. Поэтому возникла необходимость, опираясь на современные достижения психологии и социологии, а также учитывая язык советского закона и особенности деятельно-поведенческой характеристики личности в праве, зафиксировать определенную систему онтологических понятий, определяющих место деятельности в юридической действительности.

Правовая деятельность в этой системе интерпретируется как социальная активность, направленная на достижение опосредованного правом результата. В этой связи активность рассматривается как реализующаяся способность функционирования личности в правовой сфере и степень интенсивности правовой деятельности. Эта характеристика не согласуется с принятым в современной социологии и юриспруденции представлением об активности, основным признаком которой является действие на благо людей. Логическими доводами, потребностями практики доказывается необходимость предложенной в диссертации конструкции. Наряду с этим определяется место, познавательные функции и практическое значение категорий поведение, действие (бездействие), деяние, акт поступок. Здесь используется идея понятийных рядов различных уровней, в соответствии с которой каждое понятие соотносится с другими и имеет «поле своей конкретизации» в понятийном ряду следующего уровня (А. М. Васильев). Доказывается практическое значение этой логики теории правовой активности и в связи с этим определяются возможности правового воздействия на различные *виды поведения личности*.

Предельность, потенциал права рассчитываются не непосредственно на процессы функционирования субъектов права всех видов и не на внешние поведенческие акты (за исключением физического принуждения человека), а на внутреннюю «поведенческую» структуру, на свойства личности, предопределяющие ее поведение. Право непосредственно воздействует на процесс перевода «внешнего» (нормы права) во «внутреннее» (интериоризация правовых пред-

писаний) и далее — «внутреннего» (сложившаяся «поведенческая» структура личности) во «внешнее» (поведение личности). Конкретное единство внутреннего и внешнего, доступное научному познанию, привлекает все большее внимание юристов. Для теории правового воздействия это — специальный предмет исследования. В диссертации это доказывается теоретически и путем обращения к практической организации воздействия права на личность. На этой основе проводится теоретическое и конкретно-социологическое изучение интенсивности правовой деятельности личности, определение ее меры, степени в условиях демократического политико-правового режима. Здесь появляется необходимость знания закономерностей социальной активности людей в правовой сфере, идеологических и социально-психологических факторов действия права в сопряжении с личностными свойствами человека, выявление всех факторов, обуславливающих правовое поведение личности, определение закономерностей повышения социально-правовой активности людей, их правомерного поведения.

Решение в полном объеме этих проблем выходит за пределы теории правового воздействия, является фундаментальной задачей теории правовой активности (деятельности). Логически и методологически эта теория связывает теорию правового воздействия с отраслями общественной науки, предметом которых является человек в межличностных отношениях и в качестве «главного компонента» (В. г. Афанасьев) социальной организации социалистического общества.

Список работ автора, опубликованных по теме диссертации:

1. Личность и право. — М. : Юридическая литература, 1975. — 5,88 п. л. (Рецензии: Общественные науки в СССР. РЖ. Серия 4. Государство и право. — 1976. — № 3; Вестник МГУ. Серия Право. — 1976. — № 3; Jogtudomбnyi Kuzlцny. — 1976. — № 11; Правна мисъл. — 1977. — № 3; Staat und Recht. — 1978. — № 1).
2. Право и личность. — Киев — Одесса : Вища школа, 1978. — 7,95 п. л.
3. Применение норм советского социалистического права. — Одесса, 1962. — 0,2 п. л.
4. Социалистические правовые отношения. — Львов, 1962. — 1,0 п. л.
5. Характер мер общественного воздействия в процессе реализации норм общенародного права // Правоведение. — 1904. — № 4. — 0,5 п. л.
6. Общественное воздействие в процессе реализации норм общенародного права (укр. яз.) // Радянське право. — 1965. — № 2. — 0,4 п. л.
7. Категории возможности и действительности в решении проблемы реализации социалистического права // Тезисы докладов на межвузовской конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки. — Кишинев, 1965. — 0,1 п. л.
8. Применение норм права советской общественностью // Тезисы докладов республиканской межвузовской конференции, посвященной проблемам советского права. — Одесса, 1965. — 0, п. л.
9. Общественное воздействие и методы его осуществления в социалистическом обществе // Правоведение. — 1966. — № 3. — 0,5 п. л.
10. К вопросу о властных полномочиях общественности (укр. яз.) // Проблеми правознавства. — Вип. 6. — Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1967. — 0,8 п. л.
11. Социалистическая законность — основа и средство совершенствования деятельности советской общественности // Роль правовой науки в совершенствовании практической деятельности государственных органов, хозяйственных и общественных организаций : Республиканская межвузовская научная конференция. — Львов, 1967. — 0,1 п. л.
12. Объем общественных отношений, регулирование которых возможно с участием общественности (укр. яз.) // Радянське право. — 1967. — № 1. — 0,5 п. л.
13. Формы реализации норм социалистического права // Советское государство и право. — 1968. — № 2. — 0,7 п. л.
14. Теоретические вопросы субъективных прав граждан (укр. яз.) // Проблеми правознавства. — Вип. 9. — Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1968. — 0,6 п. л.
15. В. И. Ленин о роли общественности в управлении социалистическим государством (укр. яз.) // Проблеми правознавства. — Вип. 14. — Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1969. — 0,7 п. л.
16. Убеждение и принуждение в процессе формирования личности социалистического общества (укр. яз.) // Питання наукового комунізму. — Вип. 9. — Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1970. — 0,5 п. л.
17. Ленинская идея сочетания убеждения и принуждения в процессе формирования личности коммунистического общества // В. И. Ленин и проблемы строительства коммунизма : Материалы к межвузовской научной конференции. — М. : Изд-во МГУ, 1970. — 0,2 п. л.
18. Теоретические вопросы правовой культуры советской молодежи и профилактика правонарушений (укр. яз.) // Комсомол України — активний помічник партії в справі комуністичного виховання молоді. — Вип. 3. Соціально-економічні проблеми молоді. — Одесса, 1970. — 0,6 п. л.
19. Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм // Юридические гарантии правильного применения правовых норм и укрепление социалистической законности. Тезисы докладов и сообщений. — Киев, 1970. — 0,2 п. л.
20. Вопросы интернационального воспитания советской молодежи в связи с использованием

- культурно-просветительных средств (на материалах юга Украины). — В соавторстве // О коммунистическом воспитании студенческой молодежи. — М., 1971. — 0,2 п. л.
21. Объективное, субъективное и юридическое // Правоведение. — 1972. — № 3. — 0,5 п. л.
 22. Мировоззренческая подготовка в системе высшего юридического образования (укр. яз.) // Радянське право. — 1972. — № 11. — 0,5 п. л.
 23. XXIV съезд КПСС и вопросы теории социалистического управления (укр. яз.) // Проблемы правознавства. — Вип. 24. — Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1973. — 0,8 п. л.
 24. Содержание методологии юридической науки // Правоведение. — 1973. — № 1. — 0,5 п. л.
 25. Методология исследования правового воздействия на социально-экономические отношения социализма // Методологические проблемы экономической теории. — Одесса, 1973. — 0,4 п. л.
 26. XXIV съезд КПСС о повышении роли социалистического управления (укр. яз.) // Питання наукового комунізму. — Вип. 32. — Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1973. — 0,3 п. л.
 27. Методология исследования правового поведения личности социалистического общества (укр. яз.) // Проблемы правознавства. — Вип. 27. — Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1974. — 0,8 п. л.
 28. Поступок юридический (укр. яз.) // Юридичний словник. — Киев : Вид-во УРЕ, 1974. — 0,05 п. л.
 29. Действие юридическое (укр. яз.) // Юридичний словник. — Киев : Вид-во УРЕ, 1974. — 0,05 п. л.
 30. Роль социалистического права в формировании личности // Советское государство и право. — 1974. — № 6. — 0,6 п. л.
 31. Право в системе коммунистического воспитания молодежи // Проблемы правового воспитания молодежи. Тезисы докладов и выступлений. — М. : Изд-во ЦК ВЛКСМ, 1974. — 0,3 п. л.
 32. Социалистический интернационализм и советское право (укр. яз.) // Радянське право. — 1974. — № 12. — 0,3 п. л.
 33. Личность в социалистическом правоведении // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., АН СССР, 1974. — 0,3 п. л.
 34. Советская демократия, свобода личности и социалистическая законность. — Одесса : Знание, 1974. — 2,5 п. л.
 35. Социалистическое право и формирование личности (венг. яз.) // Jogi tudositó. — Yevl., 17/18. — 1974. — 0,3 п. л.
 36. Право и личность (К определению предельности правового воздействия на личность социалистического общества) (укр. яз.) // Проблемы правознавства. — Вип. 31. — Київ : Вища школа, 1975. — 0,7 п. л.
 37. Правовое воспитание — форма идеологического воздействия на личность // Правовое воспитание населения и укрепление социалистической законности. Тезисы докладов и сообщений. — Киев, 1975. — 0,25 п. л.
 38. Правовые средства интернационального воспитания советских граждан // Закономерности формирования советского народа как новой исторической общности людей. Материалы Всесоюзной конференции. — Т. 2. — М. : Изд-во МГУ, 1975. — 0,8 п. л.
 39. Личностная ценность социалистического права (венг. яз.) // Jogtudományi Közlemények. — 1976. — № 4. — 1,0 п. л.
 40. Гегелевская философия права о поступке и ее значение для социалистической теории правового поведения личности // Проблемы правознавства. — Вип. 34. — Київ : Вища школа, 1976. — 1,0 п. л.
 41. Проблема правовых методов социалистического управления // Правовые проблемы управления народным хозяйством. Тезисы докладов и сообщений республиканской научной конференции. — Киев : Наукова думка, 1976. — 0,3 п. л.
 42. Конкретность в правовом воспитании (в соавторстве) // Правоведение. — 1977. — № 2. — 0,5 п. л.
 43. Теория правового воздействия на личность — структурная часть общетеоретического правоведения // Проблемы правоведения. — Вып. 36. — Киев : Вища школа, 1977. — 0,5 п. л.
 44. Общетеоретическое правоведение: методология и теория // Проблемы теории социалистического государства и права. — М., АН СССР, 1977.

ТЕОРИЯ ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЛИЧНОСТЬ — СТРУКТУРНАЯ ЧАСТЬ ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

Проблемы правоведения : межвед. науч. сб. — 1977. — С. 49—59.

Возрастание роли и значения науки в развитии социалистическом обществе предполагает новые возможности плодотворных исследований общетеоретического, фундаментального характера¹. Одним из важнейших направлений этих исследований является разработка предмета, содержания, состава, структуры науки. С. С. Алексеев правильно подчеркивает, что сама постановка проблемы структуры науки свидетельствует об определенном уровне ее зрелости, оперировании значительным материалом, отражающим закономерности развития предмета познания и является насущной необходимостью дальнейшего развития научного знания².

1. В социалистическом общетеоретическом правоведении с первых лет его становления достаточно определенно проявляется тенденция к выделению социологического (П. И. Стучка, Е. Б. Пашуканис), психологического (М. А. Рейснер), нормативно-юридического (Н. В. Крыленко) направлений. Эти направления еще не могли претендовать на роль структурных подразделений теории права, но представляли поиск подхода, методологического «ключа» к правовой действительности, определение способов сбора, обработки, систематизации материала. В конце 50-х годов на основе сорокалетнего развития советской теории государства и права, опыта подготовки ряда учебных пособий, учебников программ, которые имели в значительной степени онтодидактический характер, проводится широкая дискуссия о системе общетеоретической юридической науки³. Несмотря на то, что основное внимание в этой дискуссии было уделено вопросу построения учебного курса науки, обмен мнениями привел к ряду принципиальных выводов о системе науки теории государства и права. Эти выводы решающим образом опреде-

ляют современную проблематику системы науки и соответствующего учебного курса.

Однако система не может существовать как данное целое вне устойчивых связей между элементами системы, вне структуры, обеспечивающей единство элементов, их отношений, целостность системы⁴. Поэтому рассмотрение вопросов системы науки привело к широкому применению системно-структурного подхода к предмету науки. На этих основаниях были выдвинуты и нашли поддержку в литературе идеи о выделении теории права (общая позитивная теория), философии права, социологии права в качестве «подотраслей» (С. С. Алексеев), «структурных подразделений» (Е. А. Лукашева)⁵ единой науки общетеоретического правоведения. В. О. Тененбаум предложил при характеристике логико-методологической структуры теории государства (права) выделять три типа теорий: эмпирическо-исторические; общие теории, описывающие предмет или его стороны в категориях; философию или методологию общей теории⁶. В литературе высказывается мнение о том, что структура любой теории находится «в соответствии со структурой той действительности, которая отображается в данной теории»⁷.

Последняя позиция, несмотря на ее правильность в логическом отношении, вызывает сомнение по существу. Структура действительности не может быть повторена, экстраполирована в теории, поскольку объективная действительность не имеет понятий, идей, моделей — элементов и средств, атрибутивных для любой теории. Действительность отражает-

¹ Материалы XXV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1976. — С. 213.

² Алексеев С. С. Структура общей теории государства и права / С. С. Алексеев // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С. 25.

³ Недбайло П. Е. Введение в общую теорию государства и права / П. Е. Недбайло. — К.: «Вища школа», 1971. — С. 115—133.

⁴ Овчинников Н. Ф. Структура и симметрия. Системные исследования / Н. Ф. Овчинников. — М.: «Наука» 1969. — С. 119; Вопросы философии. — 1973. — № 6. — С. 103.

⁵ Алексеев С. С. Структура общей теории государства и права / С. С. Алексеев // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С. 28; Лукашева Е. А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений / Е. А. Лукашева // Советское государство и право. — 1975. — № 4. — С. 30—31.

⁶ Тененбаум В. О. Методологические аспекты теории государства / В. О. Тененбаум // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С. 52.

⁷ Политические учения: история и современность // Советское государство и право. — 1972. — № 1. — С. 65.

ся не в структуре теории, а в ее понятийном составе. Следует признать, что позитивная теория права, философия и социология права, логика права (общая теория, описывающая предмет в категориях), эмпирическо-исторические теории и другие относятся к общей теории права. Это — не «элементы», «подразделения», «подотрасли» общей теории права, а содержание ее методологии. С. С. Алексеев, выделяя «подотрасли» общей теории права, указывает, что «они представляют собой специфические направления научных исследований», ибо общая теория права «может существовать только в единстве философского, социологического и специально-юридического подходов»¹.

Наука — это система теорий, теория — структурный компонент науки², ее «подотрасль». Если предположить относительную самостоятельность общетеоретического правоведения, то структура его представит связь между теориями, единство теорий (включающих принципы и научные законы, эмпирические правила, идеализированные объекты и научные факты). Не обсуждая по существу конструкции, предложенной И. Сабо при определении структуры теории права, следует ответить, что логически его позиция наиболее приемлема. Автор подразделяет теорию права «подобно кодексу» на общую и особенную части, утверждая, что «достаточно полную теорию права» составляют три проблемы — общественные и правовые отношения, право и государство, право и правосознание³. Таким образом, по мнению И. Сабо, общетеоретическое правоведение включает теорию правоотношений, теорию права в связи с функционированием государственной власти (государственно-юридическая организация), теорию правосознания.

2. В современной советской литературе среди фундаментальных проблем общей теории права, претендующих на положение ее самостоятельных разделов, структурных подразделений указывается на теорию сущности и социального назначения права, теории правотворчества, правовой системы, правореализации и

законности, толкования, теорию юридических фактов, выдвигаются предложения о «достройке» науки теории государства и права общей теорией престижа права, эффективности правовых норм и т.д.⁴. Эти предложения отражают процессы дифференциации научного знания о праве, обоснованы необходимостью углубленной разработки частных теорий в общей системе теории права и в целом не вызывают возражений. Их комплексное исследование «позволит значительно повысить теоретический уровень марксистско-ленинской правовой концепции, в еще большей степени обеспечив ее внутреннюю целостность, системность и единство»⁵.

Эти доводы могут быть положены в основу выделения частной теории правоведения, предметом которой является правовое воздействие на личность. Во внутренней логике общетеоретического правоведения эта теория занимает позицию «частной теоретической схемы» в отношении общей теории права, которую возможно представить как «фундаментальную теоретическую схему»⁶.

Теория правового воздействия, являясь структурной частью общей теории права, имеет относительную самостоятельность. Она соответствует требованиям, предъявляемым к специальному предмету научного исследования: целостности и стабильности⁷.

Характеристика личности, ее свойств и способностей к восприятию воздействия права органически включается в процесс правового воздействия. Его «механизменная» (С. С. Алексеев) сторона представляется цельной, связной системой форм и методов воздействия права на личность и переработки проявления правовой программы в личностных свойствах, правовой деятельности личности, завершающей (логически и практически) все процессы воздействия права на нее. Это не означает изолированности правовых явлений, изучаемых данной теорией, от

¹ Алексеев С. С. Структура общей теории государства и права / С. С. Алексеев // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С. 28–29; см.: Лукашева Е. А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений / Е. А. Лукашева // Советское государство и право. — 1975. — № 4. — С. 31.

² Ракилов А. И. Курс лекций по логике науки. — М.: Высшая школа, 1971. — С. 113; Краткий психологический словарь-хрестоматия. — М.: «Высшая школа», 1974. — С. 3.

³ Сабо И. Основы теории права. — М.: Прогресс, 1974. — С. 13, 14, 32.

⁴ См., например, Шебанов А. Совершенствование законодательства и юридическая наука / А. Шебанов // Социалистическая законность. — 1973. — № 11. — С. 5; Керимов Д. А. Теоретико-методологические проблемы правоведения / Д. А. Керимов // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С. 24; Черданцев А. Ф. Аксиологические проблемы правоведения / А. Ф. Черданцев // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С. 67; Проблемы методологии и методики правоведения. — М.: Мысль, 1974. — С. 21.

⁵ Керимов Д. А. Указ. соч. — С. 24; Черданцев А. Ф. Указ. соч. — С. 67.

⁶ Степин В. С. К проблеме структуры и генезиса научной теории / В. С. Степин // Философия, методология, наука. — М.: «Наука», 1972. — С. 162–163.

⁷ Зотов А. Ф. Структура научного мышления. — М.: Политиздат, 1973. — С. 29 и др.

других явлений правовой действительности. Однако, во-первых, между явлениями, включенными в специальный предмет исследования, в отличие от других явлений (например, отношения «личность — метод убеждения» и «личность — система права»), существует более тесная, однозначная, стабильная, прочная структурная связь. Во-вторых, эти явления (предмет специальной теории) исследуются в определенном, в пределах рассматриваемой теории, — личностном аспекте (ср. «юридическая ответственность — свойство личности, ее атрибут на правовом уровне существования» и «юридическая ответственность — институт права»).

Стабильность, как требование к специальному предмету теории, это — повторяемость его характеристик в различных ситуациях, связях, отношениях. В. И. Ленин указывал, что «общенаучный критерий повторяемости»¹ в теории правового воздействия проявляется, например, в воспроизводимости определенных структурообразующих на правовом уровне свойств личности, независимо от ее типовых, видовых, индивидуальных особенностей. Эти особенности отражаются на характеристике личности (самых личностных свойств), но в отношении ее структуры они могут восприниматься как случайное, естественно, при условии представления случайного как проявления необходимого, форме проявления закономерного. Стабильность, повторяемость, воспроизводимость дают возможность «реконструировать» индивидуальные объекты, создать логико-юридическую реконструкцию личности как исходный момент теории и ее конечный результат.

Одним из требований, предъявляемых к теории, является ее простота. Причем этот признак в оценке теории возможен как статический, так и динамический. При оценке статической простоты теории учитываются ее возможности в «уплотнении» информации, а при оценке динамической простоты «предпочтение отдается той теории, которая, может быть уточнена и распространена на более обширное множество фактов..., т. е. которая оказывается более простой в своей динамике, движении»². В этом отношении теория правового воздействия может быть распространена на исследование проблем правового регулирования. Личностные характеристики правового регулирования как частный случай правового воздействия (его форма) включаются в общую теорию правового воздействия, а ее

выводы «путем незначительных уточнений» (О. М. Сичивица) экстраполируются на область правового регулирования.

Приведенные доводы, свидетельствующие о выделении теории правового воздействия, относятся к логике науки. Они дополняются также предположениями теоретической плодотворности и идеологической обоснованности. На основе дальнейшей разработки этой теории представляется возможным углубление знаний о внутренних закономерностях функционирования и развития правовой материи, детерминации правовой деятельности личности, социальном механизме действия права от уровня общества, коллектива, малой социальной группы до личности³, социально-правового содержания взаимной ответственности личности и государства⁴ и др.

Идеологическое значение теории правового воздействия на личность определяется прежде всего тем, что в рамках ее проблематики находят отражение правовые грани программных положений марксистско-ленинских партий о роли государства и права в социалистическом обществе, в жизни классов, больших и малых общностей людей, отдельных личностей. Эта теория должна выполнять роль политического оружия в разоблачении буржуазной практики «манипулирования» людьми, «государственно-монополистического дирижизма» с помощью правовых средств⁵. В настоящее время в политике, буржуазных государств и буржуазной правовой идеологии уделяется значительное внимание использованию и исследованию потенциальных возможностей воздействия права на человека. Один из авторитетных ученых современной американской юриспруденции Ф. Козн отметил, что «влияние права на человеческие существа» является центральной проблемой правовой науки⁶. Критика реакционной роли, которая отводится буржуазией праву, практического использования правовых средств в антигуманных целях — одна из важнейших задач социалистической теории правового воздействия.

Эти научно-практические и политико-идеологические задачи не могут быть решены в пределах юридической науки, общей теории права и ее частного раздела — общей теории правового воздействия на личность.

³ Казимирчук В. П. Социальной механизм действия права / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. — 1970. — № 10. — С. 37.

⁴ Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — С. 17.

⁵ Банашак М. Человек и власть / М. Банашак, И. Форхольцер. — М.: Прогресс, 1973. — С. 145, 149.

⁶ Selected Papers of Felix S. Cohen. — New Haven, 1960. — P. 86—87

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 1. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 137.

² Сичивица О. М. Методы и формы научного познания / О. М. Сичивица. — М.: Высшая школа, 1972. — С. 79.

Гносеологическая природа предмета исследования требует комплексного подхода. Система «личность — право» представляет собой такой тип целостности, изучение которого не может быть ограничено субстратно-качественными характеристиками или количественно-структурными связями. Это (органическая) целостность, в которой «появляются интегративные свойства, в которых степень сложности частей соизмерима со сложностью всей системы и которые выступают как сложное динамическое единство...»¹. Естественным следствием сложности предмета исследования (познавательные предпосылки) является потребность комплексного, синтетического подхода к нему, развернутая дифференциация научных теорий данного объекта, основанная на правильной философско-методологической ориентации всего комплекса наук, теорий, концепций.

Однако при этом в конкретных науках, их обще- и частнотеоретических разделах, исследующих отдельные стороны целостного объекта, наблюдается тенденция выхода за пределы собственного предмета. Опасность вторжения в «чужую» область, «перекачка» проблематики одной науки в другую сопровождается «растворением» различных по объекту исследования, специфики подхода к нему, «собственному» методологическому арсеналу частных теорий в других теориях на одном классификационном уровне наук. Эта опасность усиливается в условиях дифференциации и интеграции научного знания, вступления современной науки в новую фазу развития, когда «на стыке различных наук, в частности — естественных и общественных» открываются новые возможности для плодотворных исследований².

Определение собственного предмета юридической науки (с вычленением обще-, частнотеоретического и эмпирического подходов), сохранение его определенности в сочетании с использованием всех достижений современной науки — одна из важных методологических предпосылок исследования органических целостностей, включенных в предмет правоведения. Предположения о том, что успехи юридической науки зависят от ее способности вторгаться в проблематику других наук, а также об ограничении предмета правоведения «чисто» юридическими явлениями, внутренними связями между ними, в одинаковой степени являются неточными. Сохраняя свой предмет, юридическая наука изучает соотношение свойств юридического бы-

тия с сопрягающимися явлениями³. В этих свойствах, их сопряжении и проявлении в общественной жизни правоведение находит свой, юридический угол зрения. «Юрист, — пишет М. С. Строгович, — никогда не должен покидать, образно выражаясь, «юридическую почву», не должен брать на себя решение вопросов, не относящихся к его компетенции, т. е. не должен переставать быть юристом»⁴. Это не исключает требования единства философского, социологического и специально-юридического подходов⁵, но означает выделение сторон, граней, уровней существования явлений, отношений, процессов, включенных в государственно-правовую жизнь общества. Наряду с этим в системе юридического знания необходимо конкретизировать содержание проблемы применительно к обще- и частнотеоретическому правоведению.

На этом основании предпринимается попытка общетеоретического юридического исследования личностных аспектов правового воздействия, определения содержания общей теории правового воздействия на личность социалистического общества.

3. Теория правового воздействия в этом отношении, как характерный пример сочетания и взаимопроникновения юридических и неюридических знаний, предполагает широкое использование достижений биологии и генетики, педагогики и психологии, социологии и теории управления и др. Одновременно выделение этого структурного подразделения общей теории права обеспечивает возможность фиксирования юридических граней, сторон воздействия на человека нормативных средств субъективного фактора общественной жизни.

Не фиксируя внимания на составе теории (понятие правового воздействия, регулирования, предельности их влияния на личность) — без-

¹ Ангелов С. Проблема человека в современном научном познании / С. Ангелов, Д. Георгиев // Вопросы философии. — 1973. — № 7. — С. 51.

² Материалы XXV съезда КПСС. — С. 213

³ Рабинович П. М. К вопросу о специфических государственно-правовых закономерностях как предмете юридической науки / П. М. Рабинович // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — С. 48. Подробнее с критическим анализом литературы вопроса см.: Рабинович П. М. Специфика предмета юридической науки / П. М. Рабинович // Правоведение. — 1974. — № 2.

⁴ Строгович М. С. Методологические вопросы юридической науки / М. С. Строгович // Вопросы философии. — 1965. — № 12. — С. 14; см. также: Недбайло П. Е. Марксистско-ленинская юридическая наука в системе общественных наук / П. Е. Недбайло // Советское государство и право. — 1973. — № 5. — С. 19. По этому вопросу встречаются иные мнения (см.: Наукоедческое исследование / А. М. Айзенберг, А. В. Черноголовкин // Советское государство и право. — 1972. — № 8. — С. 143).

⁵ Алексеев С. С. Структура общей теории государства и права / С. С. Алексеев // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — С. 28–29.

условного и обязательного компонента любого теоретического знания, в содержание теории правового воздействия в качестве «частной теоретической схемы» (В. С. Степин) следует включить следующую проблематику:

1. Формы правового воздействия, организующие, упорядочивающие его, определяющие внешние каналы воздействия права на личность.

2. Методы правового воздействия — способы передачи личности социально-правовой программы.

3. Правовая деятельность, определяющая внутренние каналы воздействия права на личность, творческое восприятие и переработку личностью социально-правовой программы, которая объективируется в поведении личности.

Исследование этой проблематики представляется возможным в системном, «механизменном», структурном, «процессуальном» направлениях.

Системная интерпретация правового воздействия должна привести к определению элементного состава правового воздействия, его качественной определенности, специфичности. На «входах» этой системы необходимо иметь «основной импульс правового регулирования» — нормативно-правовой материал, обусловленный общественными потребностями и выражающий социально-классовую волю и интересы. На «выходах» — общественные отношения, организованные и упорядоченные соответственно потребностям развития, функционирования общества и воле класса (народа). «Внутри» системы помещаются определенным образом организованные формы объективирования права, способы (методы) воздействия на личность, каналы, по которым осуществляется это воздействие, правовая деятельность личности — результат ее реагирования на правовое воздействие и средство обнаружения права в общественной жизни.

Таким образом, начальное («вход» в систему) и конечное («выход») состояния правовой действительности связываются переходными звеньями — наиболее сложным, по словам В. И. Ленина, предметом исследования¹ уже потому, что субъективно процесс перехода нередко отождествляется с конечным состоянием, не имеет интроспективного представления. Эти переходные звенья представляют наибольший интерес «механизменной» стороны правовой действительности.

Структурный подход к теории правового воздействия предполагает фиксирование связей между элементами системы, способа этих свя-

зей, внутренней организации правового воздействия, его структуры. Эта структура характеризуется: причинно-следственными связями (детерминированность поведения личности содержанием, формой, методом правового воздействия); функциональными связями (функционирование каждого элемента обуславливает результативность «работы» других частей, элементов); координационными связями (согласованность, «пригнанность» элементов, в результате которой сложное переплетение разнородных элементов обеспечивает достижение цели — правового поведения личности); субординационными связями (подчиненность и соподчиненность форм правового воздействия, иерархия средств и методов воздействия).

Структурные связи элементов обеспечивают возможность рассмотрения правового воздействия не только с элементной стороны, но и с процессуальной — в качестве динамической системы — процесса социально-правового управления, в ходе которого право превращается в юридическую действительность, опосредующую различные стороны общественной жизни.

В укрупненном плане этот аспект исследования правового воздействия включает: 1) механизм передачи, «навязывания» (А. Ф. Наумова) личности правовой программы (формы, методы правового воздействия) и 2) механизм восприятия, переработки и осуществления этой программы (правовая деятельность личности). Каждая из частей включает три стадии. К первой части относятся следующие стадии:

а) воздействие на личность правовых идей в процессе формирования юридического мотива и развертывания правотворческого процесса;

б) воздействие на личность правовых предписаний в процессе осуществления права;

в) воздействие на личность правовых последствий (положительных или отрицательных) избранного личностью варианта правового поведения (ответственность в социальном смысле как оценка избирательной способности личности, соотношенная с требованиями социальных норм).

Вторая часть включает стадии:

а) восприятие личностью правовой программы, обусловленное подготовленностью сознания личности (идеологических и психологических каналов) к специфическому содержанию и формам этой программы;

б) творческая переработка личностью правовой программы (на разных уровнях — от присваивания образцов мысли и действий, заключенных в праве, до свободного выбора варианта образных и предметных моделей жизнедеятельности), обусловленная степенью по-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 128.

дготовки мировоззрения, способностью личности сознательно перерабатывать правовой материал, субъективизировать его (овладевать им как личностной ценностью);

в) осуществление личностью в процессе включения в государственно-правовую жизнь общества правовой программы, обусловленное знанием, умением, навыками использования права.

Таким образом, содержательный подход в сочетании с системно-структурным обеспечивает наиболее всесторонний анализ механизма правового воздействия, его элементного состава и процессуальных сторон объективизации права в отношении личности (первая часть процесса) и субъективизации права для личности (вторая часть процесса). При этом исключается возможность жесткой привязки каждого элемента механизма к определенной части, стадии его функционирования¹. С одной стороны, воздействие на личность правовых идей связано с социальным формированием права и правотворчеством, не относящимися к механизму воздействия права, эти процессы со стороны своих результатов создают нормативную основу механизма, но не включены в его содержание. Однако правовые идеи, возникающие при разворачивании этих процессов, оказываются весьма существенными для всех элементов содержания механизма. С другой стороны, методы правового воздействия обна-

руживают свои функциональные возможности на всех стадиях процесса (механизма) правового воздействия.

4. Выделение в качестве структурного подразделения науки теории правового воздействия имеет не только научно-практическое, но и учебно-методическое значение, а по характеру — онтодидактическое. Здесь появляется возможность обновления программы курса (и учебного плана) не путем добавления нового материала к традиционному, что является основной причиной «разбухания» программ и планов, а посредством перестройки определенной части курса, обеспечения большей его дидактичности.

В этом отношении материал общей теории правового воздействия необходимо изучать в начале изучения динамики права после изложения теории законности. Программа курса должна быть построена следующим образом:

Тема 1. Социалистическая законность и правопорядок.

Тема 2. Правовое воздействие и правовое регулирование в социалистическом обществе (методологические основания, пределы правового воздействия и регулирования, категории правового воздействия и регулирования).

Тема 3. Механизм правового воздействия и регулирования в социалистическом обществе (содержание механизма, формы и методы правового воздействия, правовая деятельность).

Тема 4. Правовая активность и юридическая ответственность.

Тема 5. Правовое общение в социалистическом обществе.

Такое построение учебной программы обеспечит повышение теоретического уровня учебного курса, даст возможность более полно и шире подготовить студента, изучающего общетеоретический курс, к изучению специальных юридических дисциплин, а также к практике государственно-правового строительства социализма.

¹ С. С. Алексеев считает, что основные элементы механизма «соответствуют» стадиям процесса правового воздействия, одновременно признавая, что ряд неосновных элементов «выполняют в механизме самостоятельные функции», «подключаются ко всем его частям». (Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — М.: «Юридическая литература», 1966. — С. 34—35). Более определенно эта мысль выражена в курсе «Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право» (М.: Юридическая литература, 1973. — С. 86—87), где подчеркивается, что «этапы, стадии процесса правового регулирования могут служить основой для выделения главных элементов правового регулирования, его механизма».

ЛИЧНОСТЬ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ПРАВОВЕДЕНИИ

Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974. — С.173—177.

Личность — одна из центральных проблем марксистско-ленинской общественной науки. Игнорирование «личностного фактора» общества, роли личности в развитии общественной жизни, по мнению В. И. Ленина, разрушило бы марксизм *целиком*, с самого начала, с самых основных философских посылок¹.

Практика социалистического и коммунистического строительства подтверждает актуальность разработки проблемы личности в теории научного коммунизма. Беспочвенны утверждения буржуазных идеологов о том, что научный коммунизм «сбрасывает со счета самого человека», отказывает в признании высших человеческих ценностей, рассматривает и использует человека «как инструмент, как средство для достижения партийных целей» и т.д. В действительности только теория и практика коммунизма представляют собой истинный гуманизм, гуманизм в действии².

Ленинский этап в развитии марксизма характеризуется защитой, развитием, углублением марксовой теории личности, реального гуманизма научного коммунизма. Смысл революционной деятельности по переустройству общества, социалистического и коммунистического строительства В. И. Ленин видел в обеспечении «*полного* благосостояния и свободного *всестороннего* развития *всех* членов общества»³.

Ленинские идеи закрепились и развиты в программных документах КПСС, мирового коммунистического и рабочего движения. Высшей целью экономической политики нашей партии XXIV съезд КПСС провозгласил рост благосостояния народа, а высшей целью социалистического общественного производства — наиболее полное удовлетворение материальных и культурных потребностей людей. Формирование нового человека характеризовалось на съезде как одна из главных задач партии в коммунистиче-

ском строительстве; одновременно отмечалось стремление партии заботливо относиться к людям, делать все, чтобы в нашей стране всем лучше жилось и лучше работалось⁴.

В социалистическом правоведении в современных условиях проблема личности выдвигается на передний план.

Принципиально правильно положение, содержащееся в докладе сектора теории социалистического государства и права Института государства и права АН СССР о том, что теория государства и права должна быть не только наукой о государстве и праве, но и наукой о человеке. На этой позиции стоят ученые-юристы других социалистических стран. Например, ученый из ГДР г. Ханай, доказывая, что правовое положение личности — «проблема всех проблем» общетеоретического правоведения, считает, что общая теория государства и права «является одновременно теорией личности».

Действительно личность занимает важное место в процессе правотворчества, она наиболее непосредственный объект воздействия права. От уровня ее сознания, характера правовой активности зависит в значительной степени действенность, эффективность правовой программы. Личность — окончательный реализатор права.

Этим обосновывается научное и практическое значение личностной проблематики правоведения, объясняется последовательно возрастающий интерес к ней. Только за последние годы появился ряд интересных работ, прежде всего общетеоретических (Н. В. Витрука, В. А. Кучинского, Г. В. Мальцева, Н. И. Матузова, В. А. Патюлина, В. Д. Попкова, П. М. Рабиновича и других — в Советском Союзе; Г. Ханая, В. Пешки, г. Штиллера — в других странах социализма).

В общетеоретических исследованиях преобладает такой подход к человеку, когда общее понятие личности в правовой науке преломляется в системе юридических понятий, отражающих правовое положение человека (Г. В. Мальцев). Так же обычно определяется весь объем,

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 18. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 337.

² См. Маркс К. Из ранних произведений / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Политиздат, 1956. — С. 588.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 6. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 232.

⁴ Материалы XXIV съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1971. — С. 41, 82, 84—85; см. также Брежнев Л. И. О 50-летию Союза ССР / Л. И. Брежнев. — М.: Политиздат, 1973. — С. 56.

содержание индивидуальной формы юридического бытия.

Необходимость и актуальность такого традиционно-юридического подхода к человеку, развития социалистической концепции прав человека, разработки теории правового положения личности в условиях социализма не вызывает сомнений. Но наряду с этой задачей общетеоретическое правоведение должно обратиться к фундаментальному системному исследованию личности, функционирующей в государственно-правовой сфере.

Это создаст методологические основания для решения важнейших вопросов детерминации правового поведения личности, пределов и эффективности социального действия права, социально-правового содержания ответственности личности, ценности и роли права в формировании личности, ее развитии, совершенствовании форм и методов правового воздействия на личность.

Эффективность воздействия права на личность зависит не только от организации правового регулирования, но и от содержательно-структурных особенностей личности. Познание этих особенностей, личностных качеств человека, функционирующих в области права, — обязательная предпосылка организации права и всей системы правового воздействия в социалистическом государстве. Как указывал К. Маркс, «чтобы действовать с какими-либо шансами на успех, надо знать тот материал, на который предстоит воздействовать»¹.

Особенности природы объекта исследования и достигнутый уровень знаний о человеке обуславливают преобладание в концептуальном подходе к личности на правовом уровне системного, структурного и функционального методов. Именно этот подход К. Маркса к проблеме человека и общества обеспечил преодоление ограниченности домарксовской методологии и создание диалектического человековедения.

Научно-практическое значение такого подхода к сущностно-содержательной характеристике и существованию личности для теории права и практики его применения определяется тем, что право действует через внутренние условия, свойства личности, воздействует на ее социально-правовые качества.

Этот подход дает возможность, во-первых, создать единое представление об индивиде — человеке-индивидуальности; во-вторых, обеспечить исследование природы человека на всех уровнях — от родового до индивидуального, до

приближения к реально существующему; в-третьих, вычленив на каждом уровне систему свойств, качеств человека. Разные уровни структуры человека обуславливают особенности управляющего воздействия на него с целью формирования определенных качеств, обеспечения общественно полезного поведения человека в социалистическом обществе.

Сущностные свойства человека сохраняются на правовом уровне, не представляя нового, собственно юридического определения человека. На этом уровне создается юридическая модель личности как система ее качеств, обеспечивающих возможность включения человека в государственно-правовую сферу общественной жизни.

Для определения системы качеств личности на правовом уровне ее существования, анализа этих качеств категория правового положения личности оказывается недостаточной.

В юридической теории и практике под правовым положением обычно понимают права и обязанности (рассматриваемые в статике или динамике), иногда также ответственность личности. Это важные элементы формы юридического бытия личности, но они произвольные по отношению к фундаментальной системе личностных качеств.

Такие качества (в отличие от множества иных) являются структурообразующими, они определяют возможность характеристики личности в различных позициях, складываются независимо от правового статуса человека в процессе социализации личности (присвоения социального опыта, образцов поведения).

Первое в ряду этих качеств — сознательное отношение к правовой действительности, соотнесение в сознании потребностей и средств их осуществления с интересами общества (социальной общности), опосредствованных правом. По предмету отражения правовое осознание действительности не отличается от иных форм общественного сознания, по характеру — это познание правовых реальностей, представление о своем месте в государственно-правовой жизни, ценностная ориентация в объективной необходимости с позиций действующего права, включая предвидение («опережающее отражение») юридических последствий деятельности человека.

Сознание в его массовидном (общественно групповом) и индивидуальном значении не только отражает действительность, но и оказывает на нее обратное воздействие. Правосознание обеспечивает познание правовой действительности и выполняет роль источника деятельности, активности личности.

¹ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 16. — М., 1955. — С. 105.

Правовая активность представляет вид социальной и второй признак (свойство) правового уровня личности. В этой связи активность проявляется в образной, идеальной (мыслительная активность, активность правового осознания действительности) и предметной (деятельной) формах. Она универсально обусловлена объемом (содержанием) свободы личности, официально признанной правом.

Объективно социально-правовая активность определяется степенью соответствия правового поведения личности юридическим предписаниям, субъективно-личностными возможностями, способностями деятельного участия в правовой сфере.

Социально-правовая активность личности основана на взаимодействии, взаимоотношении, взаимосвязи, общении людей. Это качество человека (правовое общение) в литературе обычно укладывается в рамки правоотношений, а «сама личность предстает прежде всего со стороны своих, особых политико-юридических качеств, проявляющихся в сфере правовых отношений» (Г. В. Мальцев). В действительности правоотношения не исчерпывают всех возможных форм правового общения. Поэтому не случайны попытки ряда ученых сконструировать «абсолютные», «эвентуальные», «общие», «общерегулятивные» и т.п. правоотношения, выделить «слои» правовых связей.

Плодотворность этого теоретического поиска несомненна. Но отсутствие фундаментальной разработки теории связей в правоведении привело к укоренившемуся в юридической литературе отождествлению правоотношений и связей, определению отношений как вида, типа, формы правовой связи. Но связь — это

общность явлений, а отношение — это одновременно относительная самостоятельность явлений, их взаимодействие, взаимовлияние. Связь и отношение, таким образом, характеризуют разные стороны явлений и их взаимоположения. Отношение более многообразно по содержанию, но оно не может включать все возможные социальные, в том числе правовые, связи и иные формы социально-правового общения.

Формы общения личности на правовом уровне включают правовые отношения в их традиционном понимании; правовые связи, предполагающие, с одной стороны, общность правовых интересов личности и других субъектов (физических лиц, организаций, государства), не являющихся сторонами правоотношений, с другой — возможность функционирования, действия личности через этих субъектов или в зависимости от них; правовое взаимодействие, представляющее совместную правовую деятельность, направленную на достижение общих целей с использованием различных или одинаковых правовых средств; правовую обусловленность как необходимость взаимоограничений правовой активности личности содержанием правового статуса (прежде всего абсолютных прав) других субъектов правового общения.

Все формы правового общения, независимо от их характера и связанности личности правовым статусом и деятельностью других субъектов, содержательно predeterminedены социально-юридической программой, «заданной» личности действующим правом, и социально-правовой ролью (функциями) личности в социалистическом обществе и государстве.

ВОЗРАСТАНИЕ ЛИЧНОСТНОЙ ЦЕННОСТИ ПРАВА — ЗАКОНОМЕРНОСТЬ ЗРЕЛОГО СОЦИАЛИЗМА

XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. — М., 1982. — С. 173—176.

В современной юридической науке аксиологические исследования рассматриваются как новое перспективное направление, способствующее углублению научных представлений о праве, закономерностях и тенденциях его развития, созданию фундаментальной концепции права зрелого социализма. При этом наряду с общесоциальной ценностью права выделяется как самостоятельный аспект юридико-аксиологического анализа его личностная ценность. Однако этот аспект концептуальных исследований вызывает значительно меньший интерес, хотя смысл аксиологии права предполагает доминирование личностного подхода. В философской литературе убедительно доказывается, что «центральным объектом ценностного осмысливания является человек», ценности определяют «личностный смысл» вещи, явления, а одну из основных характеристик личности представляет ее «аксиологический потенциал»¹.

Применительно к праву это проявляется в том, что правовая действительность при аксиологическом анализе соотносится не с другими объектами познания, а с познающим (и использующим право как ценность) субъектом, личностью. Нормативно-поведенческая сторона ее бытия (существования, функционирования) главное в ценностном видении права. Это не ориентирует на исключительно или преимущественно нормативный подход к личности в праве, признание личности в правовой сфере лишь в связи «с наличием у человека определенных прав и обязанностей, закрепленных в законах»².

Нормативно-поведенческая характеристика личности не может быть сведена к правам, обязанностям или правовому положению личности (в самом широком его понимании), она включает практически все свойства личности, функционирующей в государственно-правовой сфере общества (правовое осознание действительности,

правовую активность, правовое общение). Отношение же личности к этой сфере, к общественному строю социализма в целом, являющееся идеологическим по природе, аксиологично по существу, так как ядро идеологии — ценностные представления людей о необходимом и должном в государственном, общественном устройстве и т.д. Юридико-идеологическая сторона отношения есть «человеческое измерение» государства и права.

Наконец, в отличие от некоторых областей проявления личности (наука, искусство и др.) право наиболее непосредственно вплетается в ткань ее жизнедеятельности, оказывая практическое воздействие на сознание и поведение людей. Но чем более практична задача, тем большая значимость ценностного подхода в ее решении. В бесконечном движении познания, научно-познавательной деятельности аксиология позволяет «улавливать» конечное, предельное применительно к данной ситуации и конкретной личности. Этот подход в условиях партийной ориентации на конкретного человека, представляющего «начало и конечный пункт» политики партий³, приобретает особое практическое значение.

Актуализация теоретического интереса к аксиологическому анализу права объясняется не только потребностями познания и преобразования права. Этот интерес, прежде всего, обусловлен реально действующей закономерностью развития права — возрастанием его ценности для общества в целом, отдельных общностей людей, личности. XXVI съезд КПСС, определив в качестве исходного пункта партийно-политического подхода «неизменное программное требование — все во имя человека, все для блага человека», отнес к первоочередным направлениям правотворческой деятельности осуществление конституционных прав граждан⁴.

Бытие личности в правовой сфере обусловлено одновременно исторической необходимостью права и его личностной ценностью, которая в условиях социализма выступает как имманентное свойство права: «Закон существует для челове-

¹ Леонтьев А. Н. Проблемы развития психики / А. Леонтьев. — М., 1965. — С. 288—291. Каган М. С. Человеческая деятельность / М. С. Каган. — М., 1974. — С. 211, 260—261.

² Ануфриев Е. А. Социальная роль и активность личности / Е. А. Ануфриев. — М., 1971. — С. 24. См. также: Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. — М., 1971. — С. 60.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — М., 1981. — С. 49.

⁴ Там же. — С. 31, 64.

ка; законом является здесь человеческое бытие»¹. Это свойство обнаруживается в ценностном отношении, характеризующем возрастание личностной ценности права как общесоциологической закономерности зрелого социализма и специфической (включающей не только внутренние связи права, но и законы его внешних опосредований) закономерности развития социалистического права.

Возрастание личностной ценности права как общесоциологическая закономерность проявляется в использовании юридических средств с целью формирования интересов, потребностей людей, их умения разумно пользоваться нашими «большими материальными и духовными возможностями для все более полного развития личности»². В Конституции СССР (ст. 20) эта закономерность отражена как социальная цель государства.

Однако действие рассматриваемой закономерности во всех сферах жизни общества не означает уже в современных условиях реального равенства общественного положения каждой личности, наделение людей равными возможностями для развития их способностей, зависимость использования этих одинаковых возможностей лишь от различий в способностях, задатках, дарованиях личности, абсолютного совпадения правового положения человека с его реальным положением в обществе. Такой подход должен вызвать представление о беспредельном расширении возможностей правовых средств, абсолютизировать потенциал правового положения личности, причем отступили бы на второй план задачи совершенствования механизма регулирования правовой системы социализма, развития правового положения личности и гарантий его реализации, получило бы основание представление о социальном назначении (ценности) права в «предоставлении социальных благ», их распределении³. Наконец,

происходило бы определенное историческое «смещение» настоящего (зрелый социализм) в будущее (коммунизм). Необходимо четкое представление о содержании задач зрелого социализма и коммунистической перспективе, когда «все люди, — как указывает Программа КПСС, — будут иметь равное положение в обществе, одинаковое отношение к средствам производства, равные условия труда и распределения и активно участвовать в управлении общественными делами».

Возрастание личностной ценности права является не только общесоциологической закономерностью социализма, но специфической закономерностью развития права.

Реальное повышение значимости, полезности для личности ценностных свойств права привело в современных условиях к постановке научно-практического вопроса о создании иерархии защищаемых правом личностных ценностей. В конце 60-х годов было высказано предположение о возможности выделения норм «высшей ценности» (М. Боруцка-Арцтова), затем — о коррелировании этой ценности со значимостью защищаемых личностных благ (П. М. Рабинович, Н. В. Витрук) и, наконец, предпринимаются попытки создать иерархию личностных ценностей, находящихся в сфере действия права (А. Р. Рапинов, Ю. М. Зархин) и др.

Не останавливаясь на анализе этих конструкций, их прикладного значения, следует отметить методологическую плодотворность попыток субординировать ценности. В общественном, групповом, индивидуальном сознании всегда отражается определенная «шкала» ценностей. Представления законодателя и правоприменителя в этом случае создают масштаб для конструирования системы ценностей, оценки с этих позиций человеческой деятельности. В процессе правотворчества и реализации права возникают проблемные ситуации, требующие «взвешивания» защищаемых правом ценностей в иерархической системе ценностей.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — Т. 1. — С. 252.

² Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 63.

³ См.: Фарбер И. Е. К вопросу об объективном в праве / И. Е. Фарбер. — Правоведение, 1971. — № 5. — С. 105; Реутов В. П. О разграничении функций права и правового регулирования / В. П. Рутов. — Правоведение, 1974. — № 5. — С. 26. Но распределение материальных благ — стадия воспроизводства общественного продукта (мате-

риального или духовного), связывающая потребление с производством и не зависящая от права, а обусловленная социально-экономическими основами общества. Право не распределяет, а регулирует распределение продуктов. (См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 33. — С. 94).

РОЛЬ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРАВА В ФОРМИРОВАНИИ ЛИЧНОСТИ

Советское государство и право. — 1974. — № 6. — С. 33—40.

Личность в социалистическом обществе формируется в процессе взаимодействия человека с общественной и естественной средой. Являясь органической частью общества, личность испытывает воздействие различных факторов. Вычленение субъективного в этом процессе и определение роли права в системе факторов формирования личности — одна из важнейших проблем правоведения, в связи с которой решаются вопросы реализации права, пределов и эффективности правового регулирования, путей и механизма правового воздействия и др.

Однако при сравнительно полном исследовании объективной обусловленности, исторической необходимости и социальной ценности социалистического права значительно меньше внимания уделялось до сих пор ценности права для личности, социальному потенциалу правового воздействия, формирующего личность.

Ценность права для личности

Социалистическое право активно воздействует на все стороны жизни общества, закрепляет и юридически оформляет сложившиеся общественные отношения, способствует развитию новых отношений, обеспечивает правовыми средствами осуществление требований объективных закономерностей развития общества. Право исторически необходимо в условиях социализма, и в то же время оно есть социальное благо, своеобразный «капитал», который нужно использовать с максимальной эффективностью¹.

Право имеет не только общесоциальную ценность, обусловленную общественной необходимостью — удовлетворением универсальной потребности общества в конституировании и поддержании необходимой формы связи его субъектов². Оно ценно и для личности, так как

служит удовлетворению потребностей функционирования и всестороннего развития личности, создания в пределах возможностей правовых средств условий, благоприятствующих всестороннему развитию способностей и творческой активности советских людей.

Ценностное значение права для личности выражается прежде всего в том, что оно является своего рода «хранилищем» субъективных прав и свобод, одной из решающих гарантий, обеспечивающих личности возможность осуществления этих прав (возможность действовать определенным образом и требовать определенных действий от других лиц). Одновременно право определяет обязанности граждан перед государством, другими гражданами, обществом в целом. Установление этих обязанностей, их связь с правами и свободами — важное условие нормального развития и функционирования личности. Эта связь является предпосылкой или содержанием правового статуса личности, ее правоспособности, правового общения, ответственности за правовое поведение. Право аккумулирует опыт людей, обладает возможностями для передачи личностно значимой информации, создает ценностные ориентиры для деятельности человека и ее оценки. Но значимость права для личности не ограничивается указанными свойствами. Право охраняет жизнь человека — высшую в мире ценность, неприкосновенность личности, обеспечивает регулирование отношений граждан с другими гражданами и государством, определяет содержание правовой активности личности, выступает как средство достижения справедливости и выражения справедливости социализма; право — бытие свободы, состояние которой предопределяет формирование и удовлетворение потребностей человека и т.д.

Все эти элементы аксиологического содержания права имеют социализирующее значение для личности³, способствуют формированию но-

¹ См.: Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. — М., 1971. — С. 38.

² См. об этом: Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность / П. М. Рабинович // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития Советского государства: Межвузовская научная конференция: Тезисы докладов. — Харьков, 1968. — С. 21; О потребности как предпосылке определения социальной ценности явления см.: Копнин В. П. О природе и особенностях философского знания / В. П. Копнин // Вопросы философии. — 1969. — № 4. — С. 132—135; Якуба Е. А. Право и нравственность как регуляторы общественных отношений при социализме / Е. А. Якуба. — Харьков, 1970. — С. 125.

³ Это не дает оснований рассматривать право в качестве «основного средства воспитания и совершенствования личности социалистического общества» (см.: Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности / Г. В. Мальцев. — М., 1968. — С. 17—18). Во-первых, право как средство воспитания действует наряду с партийно-политическими, нравственными и другими средствами, которые в общей системе коммунистического воспитания не занимают подчиненного в отношении права положения. Во-вторых, в отличие от этих средств, право

вого человека, гармонически сочетающего духовное богатство, моральную чистоту и физическое совершенство. В отношении права личность выступает как формирующая, самоформируемая и формируемая. Формирующей личность является потому, что она не только продукт определенных общественных отношений (в том числе опосредованных правом), но и их функция. Эти отношения складываются и функционируют в процессе деятельности личности, и потому «нормальным состоянием» человека «является то, которое соответствует его сознанию и *должно быть создано им самим*»¹. Личность не является самостоятельной формирующей право силой, субъектом правотворчества, ибо для этого «надо быть властью в государстве»². Но социалистическая демократия создает необходимые, условия для того, чтобы каждый трудящийся принимал активное участие в правоформирующем процессе, чтобы «каждый чувствовал себя гражданином в полном смысле этого слова, заинтересованным в общенародном деле и несущим за него свою долю ответственности»³. В этом смысле социалистическое право как фрагмент общественной жизни, составная часть ее субъективной стороны создается людьми в соответствии с их социально-классовым сознанием, выражением в государственной воле рабочего класса или всего народа. Право формируется на основе юридической мотивации — определяемого материальными условиями жизни осознания рабочим классом (народом) необходимости правового опосредования данной области общественных отношений.

Личность является самоформируемой в отношении права в связи с тем, что люди, преобразуя действительность, одновременно изменяются сами и в этом отношении каждая личность «представляет собой не только организуемую, но и организующую систему. Она в известной степени сама строит мир своих мыслей, чувств, желаний и представлений»⁴. Социальная среда, включающая правовые нормативы, связи, отношения, служит материалом духовного мира

имеет сравнительно ограниченную область воздействия (свойства личности на правовом уровне ее существования). Наконец, вряд ли вообще можно subordinировать средства воспитания и совершенствования личности безотносительно к этапам ее социализации, профессиональным и иным характеристикам.

¹ Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 20. — С. 510.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 32. — С. 340.

³ Материалы XXIV съезда КПСС. — М., 1971. — С. 82; см. также: Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 36. — С. 157.

⁴ Сохань Л. В. Духовный прогресс личности и коммунизм / Л. В. Сохань. — Киев, 1968. — С. 52.

человека. Но этот материал присваивается личностью избирательно (хотя избирательность тоже обусловлена многими субъективными и объективными факторами). Личность свободно определяет свое отношение к праву и к требуемому правом поведению. Ее обязанность подчиняться закону, во-первых, не исключает свободной оценки справедливости, целесообразности, социальной и личностной ценности права, во-вторых, предполагает возможность выбора варианта поведения в пределах той меры свободы, которая достигнута обществом и закреплена в праве.

Личность является формируемой, т. е. испытывает формирующее воздействие права, — и в этом важнейшая сторона личностно-ценностного подхода к праву. Право не только юридически закрепляет социально-экономическую и политическую основы всестороннего развития личности, но и выражая в правовых формах закономерности общественного развития и опыт людей, выступает как теоретическая форма знания, научная и культурная ценность. Поэтому право является одним из средств духовного обогащения человека, развития его интеллекта, расширения духовного мира, превращения научных взглядов в убеждения, усвоения культурных богатств человечества.

Социалистическое право тесно связано с моралью. В принципах и нормах морали находят обоснование правовые предписания, нравственные начала закрепляются правом, а информация о сущности и ценностях морали составляет функцию права⁵. Таким образом, право занимает важное место в системе средств нравственного воспитания личности. Способствуя всестороннему развитию личности, ее духовных и нравственных сил, оно одновременно проявляет заботу о здоровье и физическом совершенстве людей. Так, целью советского законодательства о здравоохранении является обеспечение «гармонического развития физических и духовных сил, здоровья, высокого уровня трудоспособности и долголетней активной жизни граждан...» (ст. 1 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении). Эти же задачи выполняются, например, уголовно-правовыми нормами, охраняющими жизнь и здоровье граждан, нормами трудового права, направленными на обеспечение безопасных условий труда, предотвращение профессиональных заболеваний и производственного травматизма, специальными правовыми актами, регламентирующими организацию физической культуры и спорта в стране.

⁵ См.: Jankowski H. Prawo i moralnosc / H. Jankowski. — Warszawa, 1968. — S. 24.

В социалистическом праве последовательно реализуется марксистско-ленинская идея всестороннего и гармонического развития личности (расширение границ свободного времени, развитие общего и специального образования, льготы обучающимся без отрыва от производства, стимулирование народного творчества и самодеятельности и т.д.).

Право, таким образом, используется государством, и в этом прогрессивность воздействия государства на личность, в целях обеспечения формирования всесторонне и гармонически развитой личности, развития совокупного богатства человеческих потребностей.

В условиях социалистической демократии указанная роль права обоснована выражением в законе принципа: «Не человек существует для закона, а закон существует для человека; законом является здесь *человеческое бытие...*»¹. Будучи самостоятельной ценностью для человека, право регулирует производство и распределение иных ценностей, определенным образом организует, упорядочивает их систему в соответствии с конкретными условиями и личностной структурой социалистического общества на каждом этапе его развития. Высшей ценностью для права является личность. Именно так следует понимать правовые грани создаваемой в Советском государстве атмосферы, которая «способствовала бы утверждению во всех звеньях общественной жизни, в труде и в быту уважительного и заботливого отношения к человеку...»².

Теоретическое обоснование правового воздействия на поведение личности

В системе общественных отношений личность выступает одновременно как объект воздействия и субъект деятельности. С одной стороны, она «присваивает себе свою всестороннюю сущность всесторонним образом...»³, получая общественно и индивидуально ценную информацию из естественной и социальной среды, а с другой — такое присвоение происходит на основе активного участия в деятельности общества, своего класса, своей микросреды (семья, школа, производственный коллектив и т.п.).

В этом суть самодвижения, саморазвития личности, которое выступает как внутреннее качество личности по отношению к внешним воздействиям на нее.

Деятельная сторона личности обусловлена ее биосоциальной природой, предполагающей

возможность действия внешних причинно-следственных связей через внутренние условия индивида. Такая возможность заключена в психике человека, которая отражает объективные условия (естественную и социальную среду) через систему психических состояний, свойств, оценок. Психическое отражение действительности не является однозначным: оно зависит от социального опыта, мировоззрения и других социальных и биологических качеств личности. Поэтому объективная действительность различно проецируется в сознании человека, в мыслительном процессе. Личность может воспринимать действительность не только адекватно, но и неточно, неполно, ошибочно. Гарантией верного отражения действительности, преломления общественных условий жизни в состояниях, свойствах индивида является целенаправленное и эффективное воздействие на процессы отражения.

В связи с этим представляются ошибочными, не соответствующими диалектико-материалистическому принципу детерминизма не только абсолютизация значения общественных условий в процессе формирования личности, но и преувеличение автономности личности, ее саморазвития. Подобные взгляды ведут к механистическому пониманию причинно-следственных связей, к упрощенчеству в объяснении поведения людей, отрицанию роли содержательного, формирующего воздействия на личность или принижению значения внутренних свойств личности, через которые преломляется внешнее воздействие на нее⁴.

В действительности личность формируется под воздействием различных по содержанию, природе, роли факторов. Современный уровень развития человекознания дает возможность среди формирующих личность факторов выделить: 1) генетическую программу, обусловленную филогенезом (видовым развитием) человечества (наследственность); 2) социальную программу, синтезирующую социальный опыт человечества (результат «социального наследования»); 3) социальный опыт личности, складывающийся в процессе жизнедеятельности человека (его онтогенеза); 4) среду (естественная и социальная обстановка жизни человека, его макро- и микроокружение); 5) систему средств направленного воздействия на личность.

Несмотря на разнопорядковость названных факторов, они действуют на личность суммарно, и потому личность в конечном счете представ-

¹ Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 1. — С. 252.

² Материалы XXIV съезда КПСС. — М., 1971. — С. 84.

³ См.: Маркс К. Из ранних произведений / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М., 1956. — С. 591.

⁴ Ср.: Ленинизм и диалектика общественного развития. — М., 1970. — С. 344 и сл.; Маслов Д. П. Статистика в социологии / Д. П. Маслов. — М., 1971. — С. 175; Яковлев А. М. Преступность и социальная психология / А. М. Яковлев. — М., 1971. — С. 37.

ляется общей мерой полученного генотипа, усвоенного общечеловеческого и индивидуального социального опыта, субъективированной среды и содержания сознательных, направленных средств воздействия. Однако влияние этих факторов на формирование личности, ее свойств различно, и в зависимости от их характера личность проявляет себя прежде всего через особые качества и состояния. В этом следует искать особенности воспитательного воздействия права на личность.

Воспитательное влияние права на личность

Воспитание личности как составная часть ее формирования — это направленное воздействие на нее субъективного фактора, сознательной деятельности людей и их организаций с целью формирования социально полезных качеств личности, устойчивых изменений в ее структуре, привития навыков (умения) реализации этих качеств в жизнедеятельности человека. Воспитательное воздействие с использованием правовых средств, направленное на формирование качеств личности и навыков к их осуществлению на правовом уровне ее существования, отражает социально-воспитательное назначение права.

В воспитательном процессе правовые средства взаимодействуют с определенными качествами, свойствами личности (правовое осознание действительности, социально-правовая активность, правовое общение). Эти качества сами выступают как средство для поддержания существования человека в государственно-правовой сфере, а их взаимодействие со специальными юридическими средствами составляет содержание правового воспитания. В связи с этим следует уточнить круг субъектов правовоспитательной деятельности и ее цели. В частности, необходимо констатировать участие в правовом воспитании не только организаций, реализующих право, но и всей системы политической организации общества. С другой стороны вряд ли правильно расширять субъективную сторону воспитательного воздействия права до «всего уклада общественной жизни и идеологических факторов», как это делает И. Ф. Рябко¹. Правовое воспитание есть воздействие субъективного фактора социалистического общества. Наконец, при определении непосредственных целей правового воспитания следует исходить из того, что оно направлено не на воспитание у граждан всех качеств нового человека², а на формирование

структурообразующих качеств личности на правовом уровне ее жизнедеятельности.

Правовое воспитание личности осуществляется в процессе функционирования права в качестве регулятора общественных отношений³. Оно органически вплетается в механизм правового регулирования, правореализующий процесс. Характерный пример — возложение уголовно-процессуальным законом на должностных лиц обязанности «разъяснить участвующим в деле лицам их права и обеспечить возможность осуществления этих прав» (ст. 27 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик). Закон не случайно связывает разъяснение прав и их реализацию, так как законность правоприменительной деятельности в значительной степени определяется не только профессиональными познаниями должностных лиц, применяющих право, но и знанием своих прав, умением их использовать участниками процесса.

Однако при реализации права непосредственный объект воздействия ограничен активной стороной сознания личности (ее волевыми свойствами). Правовыми средствами охраняются социальные и личностные блага общества, регулируются общественные отношения, обеспечивается практическое осуществление норм права. Правовоспитательная функция в условиях реализации права производна, обусловлена его охранительно-регулирующими функциями внешнего контроля за личностью.

Определение роли права в формировании человека требует выделения воспитательного воздействия с помощью юридических средств в самостоятельный вид правового воздействия, не зависящий от особенностей (и целей) правореализующих процессов. Этот вывод подтверждается позицией советского законодателя и юридической практикой. Так, воспитательное, общепреventивное значение приговора суда бесспорно. «Постановленный именем государства в условиях полного осуществления демократических основ судопроизводства приговор, — указывается в постановлении пленума Верхов-

¹ См.: Рябко Ж. Ф. Правосознание и правовое воспитание масс / Ж. Ф. Рябко. — Ростов, 1969. — С. 135.

² См.: А. М. Айзенберг Правила социалистического общежития советского общества : автореф. дисс. ... докт. наук / А. М. Айзенберг. — Харьков, 1970. — С. 17.

³ Интересны рассуждения г. М. Миньковского (основанные на конкретно-социологическом материале) о том, что «наказание (лишение свободы.— М. О.) фактически не реализуется в те периоды, когда оно не соединено с длящимся воспитательно-предупредительным воздействием на осужденного». Это мнение основано на верном понимании целей и задач наказания (ст. 20 Основ уголовного законодательства и ст. 1 Основ исправительно-трудового законодательства). Однако предложение автора не засчитывать соответствующие периоды в срок отбывания наказания требует дополнительной аргументации (см.: Миньковский г. М. Эффективность мер воздействия на несовершеннолетних правонарушителей / г. М. Миньковский // Советское государство и право. — 1971. — № 4. — С. 109).

ного суда СССР «О судебном приговоре» от 30 июня 1969 г. — имеет большое воспитательное и общественно-политическое значение». Одним из оснований к отмене или изменению приговора является «несоответствие назначенного судом наказания тяжести преступления и личности осужденного» (ст. 49 Основ уголовного судопроизводства), так как в этом случае наказание «хотя и не выходит за пределы, установленные соответствующей статьей уголовного закона, но по своему размеру является явно несправедливым» (ст. 372 УПК УССР), а следовательно, не выполняет своей воспитательной функции. Однако приговор как акт социалистического правосудия призван прежде всего процессуально оформить решение суда о виновности или невиновности преданного суду лица (ст. 32 УПК УССР). Также оценивается законодательством юридическое значение других актов правоприменительной деятельности. Поэтому вызывает возражение, с одной стороны, высказанное в литературе мнение о том, что идеологическое воздействие права не является специфически правовым, что действие права как идеологической силы в принципе не отличается от влияния на общественную жизнь Других идеологических средств, а с другой — явное преувеличение значения идеологического воздействия права, в частности судебной деятельности в качестве основополагающего средства развития сознания людей¹.

Воспитательное воздействие права, представляя собой органическую часть всей системы коммунистического воспитания, является разновидностью идеологического воздействия. Оно подчиняется общим законам формирования сознания и социальной психологии, но лишь в той степени, в которой проявляются отражательные свойства права, способность права быть выразителем определенных идей, средством познания и элементом общего коммуникативного процесса передачи, восприятия, переработки в

сознании личности социальной информации. Однако указанным не исчерпывается содержание и назначение воспитательного воздействия права. Способствуя формированию марксистско-ленинского мировоззрения, верных представлений о политике Коммунистической партии, восприятию личностью всех ценностей социалистической культуры, право непосредственно направлено на формирование государственно-правовых мировоззренческих представлений личности.

Важной особенностью воспитательного воздействия права (в отличие от воздействия в процессе его реализации) является уровень достижения целей права в отношении личности. Правовоспитательное воздействие направлено на осознание личностью социальной и личностной ценности права. Норма права в этом случае становится предметом «самозаконодательства», иными словами, индивид делает для себя правилом неотступно следовать такой-то норме. Но норма при этом переходит в иную форму мышления и волеизъявления — во внутреннюю установку и позицию субъекта: «я должен»². В процессе же реализации права решается прежде всего задача подчинения воли личности, активной стороны ее сознания правовым предписаниям. Это не исключает задачу достижения положительного (сознательного и эмоционального) отношения личности к праву, но решение данной задачи не всегда выполнимо, подчинение же является обязательным условием законности и правопорядка в стране. Поэтому, в частности, воспитательное воздействие далеко не всегда связано с применением конкретных мер, направленных на подчинение воли, — непосредственного регулятора поведения человека, а реализация норм права всегда предполагает применение конкретных мер воздействия (правообеспечительных, правовосстановительных или правоохранительных) на личность с целью добиться правомерного поведения независимо от степени осознания и оценки (положительной, отрицательной или дифферентной) личностью правовых требований.

Таким образом, конечная цель правового воздействия — обеспечение правомерного поведения — имеет важное значение и для воспитательного воздействия права. Уровень достижения указанной цели характеризуется «тем, что в результате воздействия не всегда появляется требуемая правом юридическая действительность: социально-правовая программа, выраженная в праве, может не осуществиться, несмотря на завершенность процессов воспита-

¹ См. Явич Л. С. Право и общественные отношения / Л. С. Явич. — М., 1971. — С. 107 (позднее Л. С. Явич, характеризуя «информативное действие» права, указывал, что «в этом действии мало особой специфики», Советское государство и право. — 1973. — № 8. — С. 28); Абрамова А. А. Основы законодательства о труде и трудовая дисциплина / А. А. Абрамова // Советское государство и право. — 1970. — № 12. — С. 30); Демченко Т. И. Основные вопросы правового воспитания в социалистическом обществе : автореф. дисс. ... канд. наук / Т. И. Демченко. — М., 1971. — С. 5; Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — М., 1966. — С. 19 (в работе «Социальная ценность права в советском обществе» С. С. Алексеев четко различает воспитательное воздействие, осуществляемое в процессе правового регулирования и помимо механизма правового регулирования); Ханай Г. Социалистическое право и личность / Г. Ханай. — М., 1971. — С. 260.

² См.: Дробницкий О. Г. Структура морального сознания / О. Г. Дробницкий // Вопросы философии. — 1972. — № 6. — С. 55.

тельного воздействия. Это возможно тогда, когда личность восприняла правовую программу, знает, понимает ее, даже проявляет элементы уважения к закону как к необходимому социальному регулятору отношений и поведения людей, но не считает для себя целесообразным (в сравнении с возможными последствиями юридической ответственности) реализовать правовые предписания.

Отрицание относительной самостоятельности правовоспитательного процесса приводит в теории к рассуждению о воздействии права на личность только в системе правового регулирования ее поведения, отождествлению субъектов правового воспитания с органами правореализующей деятельности, к признанию искусственным выделения самостоятельной воспитательной функции права¹. Такой позицией могут быть объяснены многие недостатки в практике правового воспитания трудящихся: слабая юридическая компетентность и обусловленная этим сравнительная индифферентность к правовой информации, отсутствие строгой системы правового воспитания с учетом особенностей объекта воспитания и юридического содержания информации².

Право занимает важное место в социально-политической структуре развитого социалистического общества. Регулируя и охраняя общественные отношения, оно задает личности социально-правовую программу ее функционирования, развития, формирования и обеспечивает внешний контроль за выполнением этой программы. Однако исторически и логически возможности такого контроля имеют тенденцию к сужению. Развитие социализма предполагает формирование человека, для которого основными стимулами поведения будут осознанный долг и убежденность в социальной и личностной ценности правовой программы.

¹ См.: Ковалев А. И. Советская криминология — правоведение или социология? / А. И. Ковалев // Правоведение. — 1970. — № 6. — С. 85; Голунский С. А. О творческой революционной роли социалистического права в период развернутого строительства коммунизма / С. А. Голунский // Советское государство и право. — 1981. — №10. — С. 54.

² Эти недостатки правового воспитания констатировались в конкретно-социологических исследованиях ряда ученых социалистических стран (И. Ф. Бутко, Ю. Р. Вишневецкого, К. Е. Игошева, Д. А. Керимова, К. Кульчара, В. В. Орехова, Л. И. Спиридонова и др.). Они нашли подтверждение в результатах опросов населения, которые проводились Одесской областной прокуратурой, юридическим факультетом Одесского государственного университета, обкомом ЛКСМУ (см. Додін Є. В. Про ефективність застосування адміністративно-правових норм / Є. В. Додін // Проблеми правознавства. — 1970. — Вип. 6.

В современный период социалистическое право практически уже отказалось от традиционного типа социального регулирования: формальный образец — автоматическое повторение. Оно рассчитано прежде всего на усвоение личностью правовых норм, представляющих возможность варьирования поведения при социально, психологически (но не юридически) допустимом несовпадении ценностной установки личности и императивно правовой нормы. Такой тип социально-правовой программы в условиях коммунистического строительства и постепенного перерастания права в правила коммунистического общежития предполагает последовательное включение элементов высшего типа социального регулирования, когда личность не только усваивает норму, но ее сознание выступает в качестве регулятивного механизма всего общества и необходимого элемента (наряду с общественным сознанием) его функционирования и развития. Этот тип регулирования зависит не только от содержания, формы, типа социальной программы, но и от активности личности.

В данном отношении коммунистические преобразования правовой надстройки можно представить как постепенное слияние правовой программы с социальными установками личности и как логическое следствие такого процесса — резкое повышение воспитательной роли права. Практически это означает: 1) формирование высоких морально-политических качеств личности, основанных на марксистско-ленинской идеологии, которая обеспечивает планомерное, рационально-научное управление социализацией личности на всех ступенях ее развития, определяет нормы ее повседневного поведения; 2) повышение общей культуры людей, выделение в качестве ее обязательного фрагмента правовой культуры и организацию правового воспитания и образования с тем, чтобы уважение к праву, к закону стало личным убеждением каждого человека; 3) создание условий для постоянного возрастания социально-правовой активности личности, выработку навыков управлять и быть объектом управления, сочетать самостоятельность, инициативу с общественной дисциплиной, активным участием в осуществлении социалистической демократии; 4) осуществление программного требования партии о развитии нрав и свобод личности при расширении системы гарантий их осуществления. Решение этих задач означает одновременно возрастание роли воспитательного воздействия права на личность и перерастание норм права в правила коммунистического общежития.

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Проблеми правознавства. — 1968. — Вип. 9. — С. 21 — 27.

Становище особи в державі, її відносини з державою є важливою соціально-політичною проблемою сучасності. Теоретичне обґрунтування цієї проблеми та її практичне розв'язання завжди мають класовий, політичний характер.

Буржуазна політична доктрина XVIII ст., спрямована проти феодальної держави, за права і свободи особи, вимагала максимального обмеження державного втручання в життя суспільства та його членів.

Раннє буржуазне законодавство вважало метою держави забезпечення «природних і невід'ємних прав людини»¹. Принципово інший підхід до цього питання спостерігається в теоріях сучасних апологетів буржуазного ладу. Держава, доводить відомий аргентинський юрист Р. Бієлса, при забезпеченні існуючого порядку не може зупинятися «перед активним поліцейським втручанням у здійснення політичних прав і свобод особи, в суспільні нрави і звичаї»².

Соціалістична держава з перших днів свого існування не тільки проголосила права і свободи особи, але й забезпечила всі можливості для їх здійснення. В. І. Ленін на початку 1918 р. констатував «перенесення центра ваги в питаннях демократизму з формального визнання формальної рівності буржуазії і пролетаріату... на практичну здійснюємість користування свободою (демократією) трудящою і експлуатованою масою населення»³ (пор. з ст.ст. 13—17 Конституції РРФСР 1918 р.). Це загальна закономірність розвитку соціалістичної державності⁴. В сучасний період всебічного розвитку свободи особи і прав радянських громадян держава надійно зберігає та забезпечує їх інтереси і права⁵.

Юридичною стороною загальної проблеми взаємовідносин особи і держави є суб'єктивні права громадян та їх здійснення. Однак питання

це до останнього часу розроблялося у вузько цивілістичному плані стосовно до особливостей майнових правовідносин⁶. У роботах із загальної теорії права право суб'єктивне — часто отожднюється з правомочністю у правовідносинах⁷, розглядається як «елемент» правомочності⁸, а здійснення суб'єктивного права не визнається самостійною формою реалізації соціалістичного права⁹. В середині 50-х рр. з'являються роботи, в яких взагалі заперечується потреба в категорії суб'єктивного права, як такої, що не відповідає соціалістичним відносинам, відображає вплив буржуазної юриспруденції¹⁰.

Проте розвиток марксистської теорії права, практика державно-правового будівництва поставили на чергу дня вимогу загальнотеоретичної розробки проблеми суб'єктивного права.

В 1955 р. М. г. Александров на підставі аналізу літератури 40-х рр. пропонує розглядати суб'єктивне право як єдність «трьох роду можливостей: 1) вид і міра можливої поведінки для самого власника суб'єктивного права, 2) можливість вимоги певної поведінки від інших осіб — поведінки, що забезпечує реалізацію першої можливості, 3) можливість вдатися у необхідних випадках до примусової сили державного апарату для здійснення другої можливості»¹¹.

⁶ Це, очевидно, пояснює, чому деякі вчені-юристи заперечують важливу роль правового зв'язку суб'єктивних прав і обов'язків для ряду галузей радянського права, вважаючи цю форму зв'язку характерною для цивільного зобов'язального права (Чельцов М. А. Советский уголовный процесс / М. А. Чельцов. — М.: Госюриздат, 1962. — С. 16—17).

⁷ Теория государства и права. — М.: Госюриздат, 1949. — С. 408—409.

⁸ Мицкевич А. В. Вопросы учения о субъективных правах / А. В. Мицкевич // Правоведение. — 1958. — № 1. — С. 34.

⁹ Недбайло П. Е. О понятии применения норм советского права / П. Е. Недбайло // Советское государство и право. — 1955. — № 2. — С. 112; Явич Л. С. Некоторые теоретические проблемы осуществления норм советского права / Л. С. Явич // Ученые записки Таджикского университета. Труды юрид. ф-та. — Вып. 4. — 1956. — С. 28.

¹⁰ О состоянии юридических наук // Вопросы философии. — 1953. — № 1. — С. 105; Явич Л. С. Проблема содержания и формы в праве / Л. С. Явич // Ученые записки Таджикского университета. — Вып. 3. — 1955. — С. 61.

¹¹ Александров г. Законность и правоотношения в советском обществе / г. Александров // М.: Госюриздат, 1955. — С. 108—109.

¹ Конституции и законодательные акты буржуазных государств, XVII—XIX вв. — М.: Госюриздат, 1957. — С. 250.

² Bielsa R. Dereho administration. — Т. 1. — Buenos Aires, 1955. — Р. 201.

³ Ленін В. І. Твори / В. І. Ленін. — Т. 27. — С. 126.

⁴ Наприклад, «Gesetzblatt der DDR» (1, 1963, 5. 21) забезпечення свобод громадян розглядає як рішучу опору соціалістичної демократії (ст.ст. 12—14, 17, 53 Конституції НДР).

⁵ Матеріали XXIII з'їзду КПРС. — Політвидав України. — 1966. — С. 71—72.

У теорії соціалістичного права ця характеристика суб'єктивного права досить поширена¹, але остання тут отожднюється з правомочністю², тоді як воно може існувати до і поза правовідносинами, не здійснюючись у правомочності, доки суб'єкт права не вступив у конкретні правовідносини. Тому, як вірно відмічає Л. С. Явич, «проблема суб'єктивного права не вкладається в теорії правовідносин, а повинна вирішуватися в певній мірі самостійно і ширше»³. Цю думку висловлює С. Ф. Кечецьян, обґрунтовуючи її тим, що органічне поєднання прав з обов'язками вимагає вивчення суб'єктивних прав поза правовідносинами, бо при комунізмі не в правовідносинах, а в нормах комуністичного співжиття органічно поєднуються права й обов'язки⁴.

Це не означає, що можуть бути суб'єктивні права без кореспондуючих обов'язків⁵, або юридичні обов'язки без кореспондуючих прав⁶. Зміст суб'єктивного права в тому і полягає, що його реалізація забезпечується відповідною поведінкою юридично зобов'язаних осіб і гарантується примусовою силою держави. Проте взаємовідповідні права і зобов'язання не обов'язково виникають тільки у правовідносинах. Наприклад, право власності як суб'єктивне право громадянина існує до і поза можливих правовідносин по майну, що не виключає ши-

рокого кола обов'язків інших осіб, які роблять можливим існування і реалізацію суб'єктивного права власника. Подібно до цього громадянин має право брати участь у демонстраціях, що забезпечується відповідним обов'язком, зокрема органів міліції, здійснювати охорону порядку під час демонстрацій. У цих випадках правовідносин немає, а відповідні права й обов'язки є.

Деякі, автори пояснюють існування не пов'язаних між собою в правовідносинах прав та обов'язків наявністю двох типів правовідносин, одним з яких є такі, де суб'єктивне право не має кореспондуючого обов'язку через відсутність індивідуалізованої другої сторони⁷. Такі «односторонні» правовідносини виходять за межі звичайного розуміння останніх і не більш обґрунтовані, ніж відома конструкція М. г. Алесандрова про евентуальні права й обов'язки. Крім того, теоретична та практична потреба у таких конструкціях не доведена, як не доведено й те, що право повинно реалізовуватися тільки через правовідносини.

В радянській юридичній літературі останніх років часто зустрічаються міркування, що впливають з визнання самостійності суб'єктивного права щодо правовідносин⁸. Навіть С. Ф. Кечецьян, який не вважає за необхідне розмежовувати суб'єктивне право і правомочність, розрізняє суб'єктивне право, ще не здійснюване в конкретному правовідношенні (право на працю, на освіту, право власника безборонно володіти і користуватися об'єктом свого права тощо), і «суб'єктивне право», конкретизоване або правовідношенням, яке визначає зобов'язану особу, зміст її обов'язків, зміст права тощо, або іншими засобами його здійснення (використанням права без укладення угод або актів, обумовлю-

¹ Спірно залишається третього роду можливість, яка, на думку деяких юристів, властива двом попереднім, як юридична можливість, забезпечена державним захистом (Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой // ЛГУ, 1954. — С. 2). М. С. Строгович пропонує в поняття суб'єктивного права включити «можливість користуватися певним соціальним благом» (Строгович М. С. Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства / М. С. Строгович. — Саратов, 1962. — С. 15). Гадаємо, що цю можливість треба розглядати як частину вказаних можливостей. Угорський академік І. Сабо виступає проти розуміння суб'єктивного права як юридичної можливості, оскільки в соціалістичному суспільстві наголос робиться на здійснення прав (Советское государство и право. — 1966. — № 4. — С. 137). Однак ці міркування можуть лише призвести до змішування суб'єктивного права та його реалізації.

² Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский // М.: Госюриздат, 1961. — С. 223.

³ Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л. С. Явич // М.: Госюриздат, 1961. — С. 117.

⁴ Дубровіна А. Наукова конференція з питань права і законності / А. Дубровіна // Радянське право. — 1962. — № 1. — С. 167.

⁵ Агарков М. М. Обязательства по советскому гражданскому праву / М. М. Агарков // Ученые записки ВУЮН. — Вып. 3. — 1940. — С. 72–73.

⁶ Кечецьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечецьян // Изд-во АН СССР. — 1958. — С. 62.

⁷ Иоффе А. С. Спорные вопросы учения о правоотношении. Очерки по советскому гражданскому праву / А. С. Иоффе // Изд-во ЛГУ, 1957. — С. 36–37. До позиції О. С. Иоффе приєднується С. С. Алексеев, який вважає, що всі правові зв'язки, в яких особа наділяється суб'єктивним правом, повинні розглядатись як правовідносини (Алексеев С. С. Рецензия на книгу Л. С. Явича Проблемы правового регулирования / С. С. Алексеев // Советское государство и право. — 1963. — № 7. — С. 148).

⁸ Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР / Д. А. Керимов. — М.: Госюриздат, 1955. — С. 26; Генкин Д. М. Право собственности как абсолютное субъективное право / Д. М. Генкин // Советское государство и право. — 1958. — № 6. — С. 93, 95–96; Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности / М. С. Строгович // М.: Госюриздат, 1959. — С. 31; Ямпольская Ц. Я. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях / Ц. Я. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. — М.: Госюриздат, 1959. — С. 161; Недбайло П. Е. Повышение роли права в период развернутого строительства коммунизма / П. Е. Недбайло // Правоведение. — 1961. — № 4.

ючих виникнення правовідносин)¹. Інші автори більш послідовно додержуються цієї позиції, розрізняючи «два самостійних види суб'єктивних прав»², «суб'єктивні права» (поза правовідносинами) і «конкретні суб'єктивні права» (в правовідносинах)³, суб'єктивне право як елемент правовідносин і як елемент правового статусу⁴.

В дійсності суб'єктивне право, яке поряд з юридичними обов'язками є змістом правового статусу радянського громадянина, закріпленого в нормах об'єктивного права, цілком можливе поза правовідносинами, оскільки суб'єктивне право в правовідносинах це вже реалізоване суб'єктивне право і, отже, правомочність.

Об'єктивне та суб'єктивне право, таким чином, не зводяться до єдиного поняття права⁵ і не взаємопротиставляються⁶. Вони співвідносяться як ступені конкретизації права. Це не означає, що «перехід» об'єктивного права в суб'єктивне являє собою «процес звичайного перетворення змісту права, при якому суб'єкт висувається на перший план»⁷. Конкретизація права у цьому випадку значно складніша й органічно пов'язана з процесом реалізації права.

Насамперед багато норм права реалізується як виконання, додержання, застосування об'єктивного права, і лише правові норми, що вказують на допустимість певної поведінки (без вимоги обов'язкового здійснення виконання певних дій), повинні до їх реалізації конкретизуватися в суб'єктивному праві. Тут безпосередня реалізація норм об'єктивного права неможлива, тут треба, щоб уповноважений суб'єкт побажав вчинити певні дії, «відчув» би на собі зміст норми права, а після того вже реалізував би це перетворене з об'єктивного суб'єктивне право. Наслідком такої реалізації є правовідносини, елементом яких виступає правомочність.

Ст. 10 Конституції УРСР формулює правову норму (об'єктивне право) про право особистої власності громадян на жилий будинок. Громадянин як суб'єкт права може мати жилий будинок. Проте суб'єктивне право як можливість діяти певним чином і вимагати певних дій від інших осіб виникає у нього тільки після того, як він стає власником будинку.

Тоді його суб'єктивне право характеризує його як власника, але це ще не означає, що громадянин має правомочність, наприклад, продати будинок. Ця правомочність виникає тоді, коли власник вступає в правовідносини по продажу будинку. Другий приклад: ст. 43 КПК УРСР (об'єктивне право) передбачає право обвинуваченого знати, в чому його обвинувачують. Це право виступає щодо кожного громадянина як правоздатність, а щодо громадянина, притягнутого як обвинуваченого, як суб'єктивне право, що реалізується в правомочність тоді, коли між слідчим і обвинуваченим складаються відносини з приводу пред'явлення обвинувачення. Тільки з цього часу обвинувачений може реалізувати своє суб'єктивне право (знати, в чому він обвинувачується) в правомочність.

Отже, право об'єктивне, суб'єктивне і правомочність стоять в одному ряді процесу конкретизації, а потім і реалізації права.

Правоздатність при цьому не виступає як самостійне право особи, не включає в себе суб'єктивні права, також як суб'єктивне право не є результатом реалізації правоздатності⁸. Правоздатність лише підтверджує, що дана особа дійсно є суб'єктом права, що вона може мати певні права, гарантовані державним захистом.

У цьому розумінні правоздатність стосується не характеристики відносин між громадянами, їх взаємних прав і обов'язків, а визначає правовий зв'язок між державою і громадянином⁹.

Що ж до суб'єктивних прав правоздатність виступає як їх передумова, як абстрактна, «бланкетна» (за образним висловом Е. А. Флейшиц) можливість особи бути носієм суб'єктивних прав, можливість бути суб'єктом тих прав, що визнані

¹ Кечежян С. Ф. Правоотношение в социалистическом обществе / С. Ф. Кечежян // Изд-во АН СССР, 1958. — С. 34

² Ткаченко Ю. Г. Социалистические правоотношения / Ю. Г. Ткаченко // ВЮЗИ, 1961. — С. 10. Однак у 1965 р. Ю. Г. Ткаченко прийшла до висновку, що стосовно правовідносин краще використовувати термін «правомочність» (Теория государства и права. — Юрлит, 1965. — С. 475—476).

³ Мицкевич А. М. Субъекты советского права / А. М. Мицкевич. — М.: Госюриздат, 1962. — С. 14.

⁴ Общая теория советского права. — Юрлит, 1966. — С. 292.

⁵ Пионтковский А. А. К вопросу о взаимоотношении объективного и субъективного права / А. А. Пионтковский // Советское государство и право. — 1958. — № 5.

⁶ Матузов Н. И. К вопросу о понятии субъективных прав граждан / Н. И. Матузов // Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства. — Саратов, 1962. — С. 103.

⁷ Гредескул Н. А. Лекции по общей теории права / Н. А. Гредескул // Петербург, 1909. — С. 273.

⁸ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. — М.: Госюриздат, 1948. — С. 623—624; Мицкевич А. В. Указ. соч.; Братусь С. Н. Субъекты гражданского права / С. Н. Братусь. — М.: Госюриздат, 1950. — С. 6.

⁹ Цікаві з цього приводу міркування г. Еллінека: «Правосуб'єктність сама по собі завжди явище *juris publici*. Тільки як учаснику державного спілкування... ця якість надається сучасною державою кожній людині, яка так чи інакше стикається з сферою панування держави, — є людиною взагалі, носієм права. Це не означає нічого іншого, крім того, що на дану людину поширюється охорона засобами права» (Jellinek G., System der Subjektiven öffentlichen Rechtr. — Tubingen, 1905. — P. 82).

і допущені об'єктивним правом для даного виду суб'єктів.

На відміну від правоздатності суб'єктивне право має певний зміст як гарантована законом можливість для уповноваженого поводити себе певним чином і вимагати такої поведінки від інших осіб.

Правомочність — це вже не можливість, а саме дія, поведінка суб'єкта правовідносин. «Правомочність... — вірно вказує Д. А. Керимов, — не може бути лише можливістю певної поведінки, а є саме дією, здійснюваною відповідно до норми права, відповідно до суб'єктивного права»¹. Звідси правомочність може бути визначена як гарантована законом і можливістю вимог певних дій (бездіяльності) від других осіб поведінка уповноваженої особи.

Отже, коли правоздатність — абстрактна здатність поводити себе певним чином безвідносно

до поведінки інших осіб, а суб'єктивне право — фактична можливість певної поведінки, якій відповідають обов'язки інших осіб, не зв'язаних з уповноваженням в конкретному правовідношенні, то правомочність — це самі дії по реалізації суб'єктивного права уповноваженою особою, яка знаходиться в конкретному правовому відношенні з іншими особами.

Розробка проблеми суб'єктивного права в співвідношенні з правоздатністю та правомочністю створює можливість для дослідження умов, за яких суб'єктивне право в соціалістичній державі здійснюється і забезпечує реальність соціалістичної демократії. Така постановка проблеми допомагає також найбільш переконливо розбити аргументи реакційної буржуазної літератури, яка намагається довести, що соціалістична система «не надає значення правам особи» та їх забезпеченню².

¹ Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР / Д. А. Керимов. — М.: Госюриздат, 1955. — С. 26.

² Morgan G. Soviet Administrative Legality. — California, 1962. — P. 2

ПЕРЕКОНАННЯ І ПРИМУС У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ОСОБИ СОЦІАЛІСТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

*Питання наукового комунізму:
міжвідомчий науковий збірник. —
1970. — Випуск 9. — С. 105 — 110.*

Методологічною основою дослідження соціальних аспектів формування особи є ленінська думка про те, що особа не лише продукт даних суспільних відносин, адже самі ці відносини — «продукт діяльності живих осіб»¹. Цю формулу не можна сприймати як заперечення саморуху, самотворення особи. В іншому разі особа являтиме собою пасивний об'єкт, який автоматично сприймає завчасно субординований сумарний вплив різних соціально-економічних факторів.

У дійсності процес формування особи здійснюється як активна діяльність людини щодо привласнення соціального досвіду.

Соціальний досвід, суспільні відносини і зв'язки, в яких діє особа, відбиваються конкретно в індивідуальній свідомості. Так об'єктивна дійсність дістає можливість через якісні особливості (біосоціального порядку) особи порізному відбиватися у свідомості, особа може сприймати дійсність не тільки адекватно, але й неточно, неповно, помилково.

Тому першорядним завданням формування особи комуністичного суспільства є внесення у свідомість людини наукового світогляду. Однак цим не вичерпується завдання формування особи. Програма КПРС вимагає, щоб комуністичні ідеали органічно сполучалися в поведінці кожної людини з комуністичними справами. Це означає, що засвоєння комуністичної ідеології не обмежується нагромадженням знань, а передбачає привласнення їх особою як суб'єктивну цінність, як основу її поведінки і діяльності.

Розв'язання цього завдання забезпечується поєднанням переконання і примусу — основних методів впливу на особу соціалістичного суспільства. В. І. Ленін ще в перші роки Радянської влади підкреслював, що успіхи політичної влади пролетаріату пояснюються вмідим поєднанням примусу і переконання². Ідея поєднання методів впливу на спільноти людей й окрему особу глибоко розроблена в ленінських творах.

Однак у сучасній філософській і соціально-політичній літературі нерідко змішуються по-

няття методів впливу на особу і методів впливу на спільноти людей (класи, нації, колективи та ін.) або методів управління (керування) суспільством. У той же час методами впливу на великі спільноти людей, методами управління громадським життям у вузькому розумінні слова є не переконання і примус, а економічні, адміністративні, воєнні та інші методи³. Переконання і примус відіграють функціональну роль зовнішньої форми вияву цих методів. Наприклад, адміністративний метод, включаючи організацію, координацію, інструктування, перевірку виконання, заохочення і відповідальність, передбачає можливість переконання і примусу, забезпеченість переконанням і примусом.

У процесі формування особи переконання і примус виступають як основні і самостійні (змістовні) методи впливу. Необхідність їх поєднання не порушує їх якісної відмінності. Отже, передумовою розв'язання проблеми поєднання методів впливу є їх чітке розмежування. В цьому відношенні викликає заперечення модель «примусового переконання», яка фактично створюється і міркуваннями про переконання примусом або про «добровільне» виконання норм соціалістичного суспільства під загрозою примусу⁴.

Соціалістичне суспільство змінює соціальну суть методів впливу, але зберігає їх принципову відмінність через механізм впливу, який слід розглядати як основу класифікації методів. Спроби знайти інші підстави є непереконливими.

Деякі автори пропонують розрізняти методи за об'єктом, сферами психічного впливу, хоч відомо, що загальним об'єктом психічного впливу на особу є індивідуальна свідомість і воля. Л. Л. Попов, конкретизуючи поняття об'єкта стосовно державної форми примусу, доводить, що примус — це вплив на свідомість і поведінку осіб, які роблять антигромадські вчинки⁵. В загальносоціальному плані така

³ Там само. — Т. 32. — С. 74.

⁴ Миронов Н. О сочетании убеждения и принуждения в борьбе с антиобщественными явлениями / Н. Миронов // Коммунист. — 1961. — № 3. — С. 70.

⁵ Попов Л. Убеждение и принуждение / Л. Попов. — М., 1968. — С. 6.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 23. — М.: Издательство политической литературы, 1973. — С. 34.

² Там само. — Т. 31. — С. 445.

конструкція не виправдана, бо примус може застосовуватись не лише до осіб, які скоюють антигромадські вчинки (наприклад, підпорядкування меншості більшості — своєрідний вид примусу меншості). З погляду державно-правової науки вона також не витримує критики. Чинне право передбачає випадки застосування примусу до осіб, які не зробили антигромадських вчинків (наприклад, примусове відшкодування збитків, заподіяних джерелом підвищеної небезпеки).

Механізм впливу в цьому відношенні дуже «вигідне» явище, бо він не лише дає підстави розмежуванню методів впливу, але і визначає їх зміст, умови ефективного застосування, перспективу розвитку переконання і примусу для комуністичного будівництва.

Переконання можливе лише як психічний вплив, у процесі якого особа добровільно схиляється до громадської думки, свідомо сприймає її як свою власну, з розумінням ставиться як до неї так і до поведінки, що вона вимагає. Отже, йдеться не про погодження волі особи з волею суб'єкта впливу (Б. Т. Базилев) і не про створення стійкої «внутрішньої» свідомості (Р. А. Сафаров), оскільки те і друге можливе в процесі обох методів впливу, це не механізм, а результат впливу. Стосовно механізму переконання цей результат можна було б назвати переконаністю або, додержуючись психологічної схеми, віднести його до другого етапу формування особи — переходу знань у переконання і формування на цій основі комуністичного світогляду.

Примус, на відміну від переконання, виявляється у двох видах: психічному і фізичному. Психічний примус — це метод впливу, в процесі якого особа сприймає громадську думку (думку суб'єкта впливу), але це сприйняття (не привласнення) пов'язано з придушенням волі особи. Примус також впливає на свідомість, має за мету домогтись усвідомлення особою певних поглядів, але за цих умов відсутня переконаність особи у правильності громадської думки і відповідної поведінки, особа свідомо «насилує» свою волю, примушує себе діяти певним чином. Цим відрізняється примус від навіювання — впливу, розрахованого на некритичне сприйняття об'єктом думки і волі суб'єкта.

Таким чином, громадська думка — конститутивний елемент методів психічного впливу, вона, будучи передумовою і основою впливу, має велику потенціальну силу, але сама не діє.

Не можна погодитись з А. К. Уледовим, який правильно розглядаючи громадську думку як міркування, що потребує практичного розв'язання,

в той же час визнає за нею здатність примушувати до певної поведінки¹.

Грунтуючись на цих міркуваннях, деякі автори ототожнюють примус «в моралі» з громадською думкою². В дійсності суб'єкти впливу, спираючись на громадську думку і застосовуючи переконання і примус (і відповідні їм засоби), здійснюють вплив на особу.

Ці питання, природно, не виникають при характеристиці другого виду примусу. Фізичний примус спрямований безпосередньо не на свідомість, а на біологічну сторону особи, на її фізичне буття і його прояви. Отже, відміна видів примусу не в механізмі впливу, а в безпосередньому об'єкті, хоч фізичний примус зрештою впливає на індивідуальну свідомість, визначає мотиваційну основу поведінки особи.

Суть методів впливу на особу, особливості механізму переконання і примусу, видів примусу пояснюють глибоку змістовність і практичне значення ленінської ідеї поєднання методів впливу в процесі формування особи.

Методологічно важливі для розв'язання проблеми ленінські положення про переконання як головний метод впливу в соціалістичному суспільстві, можливості і доцільності примусу окремих груп населення або окремих людей при умові переконання маси народу, різноманітності методів і засобів впливу залежно від конкретної обстановки й особливостей об'єктів впливу. Однак нерідко ці положення використовуються без осмислення ленінської думки.

Насамперед про домінуюче значення переконання в соціалістичному суспільстві. Дійсно, В. І. Ленін надавав величезного значення переконанню як методу впливу на людей. Переконання більшості народу в правильності політики партії, на думку В. І. Леніна, має передувати розв'язанню завдань придушення опору експлуататорів і організації управління країною³. До державного примусу доцільно переходити при умові переконання мільйонів; на це «треба кинути всі сили і подбати про те, щоб апарат примусу, пожвавлений, зміцнений, був базований і розгорнутий для нового розмаху переконування»⁴. «Ми повинні, що б то не стало, спочатку переконати, а потім примусити»⁵.

Чи означає це, що переконання завжди і за всіх обставин є головним методом впливу на

¹ Уледов А. У. Общественное мнение советского общества / А. У. Уледов. — М., 1963. — С. 52.

² Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М., 1955. — С. 14.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 27. — М.: Издательство политической литературы, 1969. — С. 209.

⁴ Там само. — Т. 31. — С. 452.

⁵ Там само. — Т. 32. — С. 189.

особу соціалістичного суспільства, основним методом діяльності державних і суспільних організацій. Абсолютизація подібних висновків не обґрунтована. В. І. Ленін писав, що за певних умов примус висувається на перший план і з урахуванням особливостей об'єктів впливу засоби примусу можуть займати найголовніше становище: опір імущих класів має бути придушений з допомогою примусових засобів — «інших засобів не знайдено»¹. З цього арсеналу необхідно користуватися насамперед в боротьбі за очищення «землі російської від усяких шкідливих комах» — багатіїв, шахраїв, хуліганів, злодіїв, спекулянтів, а також дармоїдських елементів із середовища робітників. Щоб упоратися з цими елементами, «потрібна залізна рука»².

Звідси виходить, по-перше, що в певній ситуації примус виступає як основний метод впливу на особу. Це обумовлено тим, що, примус — одна з можливих детермінант поведінки людини, і дієвість методу впливу залежить від якостей особи, від ступеня її «людяності»³. Переважання природних інстинктів, порочних навичок, емоцій над іншими мотивами поведінки свідчать про низький рівень свідомості, про невідповідність особи до сприйняття переконання. «Правда» справедливо вказувала у передовій статті, що «переконання — головний метод виховання, коли мова йде про провину людей, які випадково оступилися»⁴.

Не можна також ігнорувати суспільну та індивідуальну сторони соціально-психологічного ефекту примусу особи, поведінка якої суперечить громадській думці. Цей ефект не обмежений вихованням людей у дусі необхідності і неминучості кари за антигромадську поведінку, але пов'язаний із задоволенням глибоко людського почуття покари за зло. Отже, йдеться не про «жорстокість» або «м'якість» ставлення до людини, а про реальний соціальний ефект при комбінуванні, поєднанні методів впливу на особу. Цікаво, що ряд соціологічних досліджень підтверджують наведену думку поглядом трудящих. Так, в одному з типових сільських районів Іркутської області на запитання «які конкретні заходи ви б запропонували, щоб у найкоротші строки подолати пережитки минулого» близько 30% опитуваних відповіли: «Посилити засоби примусу». А в промислових районах Тульської області опитувані з питання про дієві заходи попередження порушень трудової дисципліни в 66, 7% випадків

висловились за застосування до порушників примусових заходів⁵.

По-друге, в соціалістичному суспільстві не всі організації, що виконують виховні функції, використовують переконання як основний метод впливу на людей. В. І. Ленін неодноразово підкреслював значення примусу в діяльності державних органів, називаючи соціалістичну державу «машиною або дубиною» в руках трудящих⁶, відрізняючи в цьому відношенні профспілки від державної організації: профспілки «не є організація державна, не є організація примусу», «їх головний метод дії — переконання»⁷. Дійсно, на відміну від громадських організацій основним методом діяльності судових, виправно-трудова і деяких інших органів соціалістичної держави є примус. Заперечення цього, реально існуючого і обґрунтованого функціональними завданнями органів, положення практично веде до порушення системи розмежування функцій і форм діяльності апарату управління.

По-третє, висування на перший план у певних випадках методу примусу зовсім не порушує марксистський ідеал, в якому «немає місця насильству над людьми»⁸. Насильство і його найбільш гостра форма — терор як фізичне придушення і знищення класових противників були надзвичайним і тимчасовим заходом Радянської влади в перехідний період від капіталізму до соціалізму⁹. В соціалістичному суспільстві насильство і терор — недопустимі методи впливу на особу. А державний і громадський примус об'єктивно необхідний, доцільний і в діяльності деяких організацій, відносно певних осіб — це основний метод впливу. Тому насильство і примус у соціалістичній дійсності повинні розмежуватись за теоретичним змістом та історичними умовами застосування.

Таким чином, переконання є основним методом впливу на громадську й індивідуальну свідомість у соціалістичному суспільстві і державі як цілісній суспільно-політичній системі. Характер і функції організацій — суб'єктів впливу, ситуація впливу на особу і якісні особливості самої особи визначають головний метод комбінування методів впливу та засобів їх здійснення.

⁵ Проблемы научного коммунизма. — М., 1968. — Вып. 2. — С. 136.

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 28. — М.: Издательство политической литературы, 1962. — С. 439.

⁷ Там само. — Т. 32. — С. 2.

⁸ Там само. — Т. 23. — С. 56.

⁹ Там само. — Т. 28. — С. 354.

¹ Там само. — Т. 26. — С. 313.

² Там само. — Т. 27. — С. 230.

³ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М., 1955. — С. 97.

⁴ Правда. — 1968. — 20 дек.

ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ И МЕТОДЫ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

*Известия высших учебных заведений.
Правоведение. — Ленинград :
Изд-во Ленинградского ун-та,
1966. — № 3. — С. 40—47.*

Проблема личности и ее всестороннего развития в социалистическом обществе неотделима от политических и народнохозяйственных задач коммунистического строительства¹ и находится в центре внимания Коммунистической партии и Советского государства. XXIII съезд КПСС подчеркнул, что в нынешних условиях воспитание всесторонне развитой личности — одна из главных задач партии². Это требует глубокой разработки проблемы личности не только философской, но и юридической наукой. В то же время некоторые важные в теоретическом и практическом отношении вопросы этой проблемы по-прежнему остаются окончательно не решенными. К числу таких вопросов относится общественное воздействие в социалистическом обществе.

Каждый человек, живя в обществе, будучи его членом, находится с ним в тесной связи, ибо нельзя жить в обществе и быть свободным от него³. Человек «является не только преобразователем природы, но и деятелем общества... Он постоянно взаимодействует с людьми: связан с людьми, воздействует на них как субъект и испытывает с их стороны воздействие»⁴. Это воздействие проявляется как активная деятельность субъектов воздействия, направленная на подчинение в той или иной мере мыслей и действий людей, на которых оказывается воздействие⁵.

Воздействие общества направлено на то, чтобы убедить человека в необходимости действовать в соответствии с общественным мнением или принудить его к этому.

Общественное мнение является основой и предпосылкой общественного воздействия. В отличие от индивидуального общественное мнение выражает общие интересы группы людей или всего общества⁶. Оно возникает, складывается в процессе борьбы различных мнений в среде общества и в результате представляет собой мнение большинства⁷. После того, как оно сложилось как мнение коллектива или большинства социальной группы, народа, общественное мнение может быть выражено различными способами и в разных формах (например, в печати), закреплено и оформлено в виде принципа, правила поведения, но, имея огромную потенциальную силу, само по себе оно еще непосредственно не воздействует на сознание и волю людей⁸. Только коллектив, опираясь на общественное мнение, используя средства убеждения и принуждения, осуществляет воздействие на отношения и поведение людей. В этом смысле прав И. С. Самощенко, определяющий общественное воздействие как «воздействие силой общественного мнения»⁹.

⁶ В. М. Хвостов верно подметил эту сторону общественного мнения, определяя его как такое отношение, в котором «члены общества сознают свою солидарность в воззрениях по данному вопросу» (Хвостов В. М. Общественное мнение и политические партии / В. М. Хвостов. — М., 1906. — С. 5).

⁷ См.: Уледов А. К. Общественное мнение советского общества / А. К. Уледов. — М.: Соцэкгиз, 1963. — С. 24—31, 80.

⁸ Мы не согласны с А. К. Уледовым, который, правильно рассматривая общественное мнение как суждение, затрагивающее общие интересы и требующее практического решения, в то же время признает за ним способность регулировать поведение людей, принуждать людей к определенному поведению (см.: Уледов А. К. Указ. соч. — С. 52—53, 89). С признанием за общественным мнением способности воздействовать на поведение людей мы встречаемся в философской литературе (см., например: Шерковин Ю. А. Общественное мнение в советском обществе / Ю. А. Шерковин // Вопросы философии. — 1964. — № 11. — С. 173; Энциклопедический словарь. — Спб., 1897. — Т. 42. — С. 604).

⁹ Самощенко И. С. Социалистическая законность в период развернутого строительства коммунизма / И. С. Самощенко // Развитие марксистско-ленинской теории государства и права XXII съездом КПСС: сборник. — М., Госюриздат, 1963. — С. 410.

¹ См.: Келдыш М. В. Речь на XXIII съезде КПСС / М. В. Келдыш // Правда. — 1966. — 3 апреля.

² См.: Брежнев Л. И. Отчетный доклад ЦК КПСС XXIII съезду Коммунистической партии Советского Союза / Л. И. Брежнев. — М.: Изд. политической литературы, 1966. — С. 144—145.

³ См.: Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. — Т. 12. — С. 104.

⁴ Мясищев В. Н. Взаимодействие и взаимоотношения людей как предмет социальной психологии / В. Н. Мясищев // Тезисы докладов на II съезде общества психологов. — М., 1963.

⁵ Мы имеем в виду психологический аспект проблемы и потому отвлекаемся от специфических свойств физического воздействия.

Обычно в литературе тесно связанные между собой категории общественного мнения и воздействия рассматриваются изолированно, а разработке понятия общественного воздействия, несмотря на всю его важность, не уделяется должного внимания. Исключением в этом отношении является диссертация Н. М. Кейзерова, который, исследуя возможности упрочения и развития социалистического правопорядка методами общественного воздействия, определяет понятие общественного воздействия, методы его осуществления, связь общественного воздействия, права и нравственности в социалистическом обществе¹.

Он понимает «общественное воздействие как присущую социализму и основанную на добровольных началах деятельность коллективов трудящихся, общественных организаций и отдельных граждан, направленную на упрочение, совершенствование и развитие социалистического правопорядка путем все расширяющегося участия общественности в создании правовых норм и борьбе за их претворение в жизнь специфическими методами, главным образом посредством убеждения»².

Основной недостаток определения заключается в отсутствии *differentia specifica* общественного воздействия. Н. М. Кейзеров, указав на круг субъектов воздействия (различные формы общественности), пришел к выводу, что общественное воздействие направлено «на упрочение, совершенствование и развитие социалистического правопорядка». Не говоря о том, что такое понимание цели воздействия носит узкоправовой характер, представляется, что не в этом состоит непосредственная цель воздействия. Кроме того, упрочение, совершенствование и развитие правопорядка является целью и государственного воздействия. Следовательно, этот признак не может быть отличительным для общественного воздействия. Выделяемые автором пути воздействия также представляются ограниченными. Разве общественное воздействие обязательно связано с правовым регулированием (с созданием правовых норм и борьбой за их претворение в жизнь)?

Выяснение понятия общественного воздействия требует выхода за пределы «чисто» правовой сферы. Это понятие должно быть связано с более широкой социологической проблемой воспитания. Общественность воздействует не только на правовое сознание человека, занима-

ется не только юридическим воспитанием и исправлением граждан, но имеет своим объектом личность человека как единство его характера, воли, интеллекта, эмоциональной сферы, т. е. всего того, что может быть объектом воспитания и что впоследствии создаст необходимые предпосылки для правильного поведения человека в обществе, строящем коммунизм. При этом следует учитывать, что объектами общественного воздействия являются не только лица, нарушившие социальные нормы или склонные к нарушениям, но и другие лица, активно или пассивно участвующие в процессе воздействия³. Поэтому представляется неправильным ограничение общественного воздействия специальным предупреждением в отличие от государственного воздействия, в частности наказания, имеющего не только специально-предупредительное, но и общепреventивное значение⁴.

Следовательно, непосредственным объектом общественного воздействия является интеллектуальная и эмоциональная сферы личности, а цель воздействия — выработка на основе высокой сознательности устойчивых привычек и потребности человека согласовывать свое поведение с общепризнанными нормами социалистического общества и принципами морального кодекса строителя коммунизма. Для достижения этой цели в процессе воздействия советская общественность использует методы убеждения и принуждения⁵. В. И. Ленин неоднократно под-

³ Н. М. Кейзеров доказывает, что разные «формы общественного воздействия делают осуждение одного проступка школой дисциплинированности для многих» (Кейзеров Н. М. Виховання звички до додержання норм права методами громадського впливу / Н. М. Кейзеров // Радянське право. — 1962. — № 1. — С. 111).

⁴ См.: Пушечников А. Г. Вопросы участия общественности в борьбе с преступлениями и правонарушениями / А. Г. Пушечников // Уч. зап. Казахского ун-та. — Вып. 6. — 1960. — С. 238.

⁵ Н. М. Кейзеров относит к методам не только убеждение и принуждение, но и поощрение, положительный пример, контроль, профилактику. Думается, что здесь происходит смешение методов и форм общественного воздействия. В формах поощрения, примера, контроля, профилактики люди воздействуют друг на друга, используя при этом методы убеждения (например, положительным примером) или принуждения (например, при проведении профилактических мероприятий). В принципе эта мысль не является новой (см.: Бехтерев В. М. Внушение и его роль в общественной жизни / В. М. Бехтерев. — Спб., 1904; Тард Г. Законы подражания / Г. Тард. — Спб., 1892; Баранов А. В. О структуре общественного сознания / А. В. Баранов // Вестник ЛГУ. Серия экономики, философии и права. — Вып. 3. — № 17. — 1960. — С. 71–72). С другой стороны, нельзя согласиться с А. Ф. Клейнманом и П. Е. Орловским, которые выводят принуждение, применяемое общественностью, за пределы общественного воздействия (см.: Клейнман А. Ф. Рассмотрение товарищескими судами гражданско-правовых споров

¹ См.: Кейзеров Н. М. Упрочение и развитие социалистического правопорядка методами общественного воздействия : автореф. дис. ... к.ю.н. / Н. М. Кейзеров. — Л., 1962.

² Там же. — С. 3.

черкивал необходимость в социалистическом обществе как убеждения, так и принуждения, считая, что успехи власти трудящихся объясняются умением сочетать, соединять убеждение и принуждение¹.

Правильное сочетание этих двух методов воздействия на поведение членов социалистического общества особенно важно в современный период, когда расширение сферы действия морального фактора и соответственно сужения области административного регулирования общественных отношений идет по линии не только повышения роли убеждения, но и широкого применения общественного принуждения.

Поэтому доминирующая роль убеждения в нашем обществе не исключает применения принуждения. Это самостоятельные методы воздействия, сочетание которых в практике общественного регулирования не дает оснований для их смешения или отождествления².

Исходя из прямого смысла слова, под убеждением следует понимать психологическое воздействие одного лица на другое, в процессе которого убеждаемый добровольно склоняется к мнению убеждающего, сознательно воспринимает это мнение как свое собственное, с пониманием относится к этому мнению и к необходимому в связи с этим мнению поведению, а «понимание, — говорил А. И. Герцен, — страшно обязывает. Оно имеет свои неотступные угрызения разума и неумолимые упреки логики»³. Убеждение — это процесс воздействия, отличный от его результата, который можно было бы

назвать убежденностью⁴. В этой связи вызывает возражение понимание убеждения применительно к правовой сфере как устойчивого внутреннего правового сознания⁵. Поскольку это правовое сознание — результат воздействия, оно может быть достигнуто как путем убеждения, так и с помощью принуждения.

В то же время принуждение также является методом воздействия, в процессе которого объект воспринимает мнение субъекта воздействия, но это восприятие связано с подавлением воли лица, на которое производится воздействие (объект воздействия). Общественное принуждение воздействует на сознание индивидуума, который под этим воздействием сознает необходимость определенного поведения, хотя оно еще не стало его привычкой, результатом его убежденности, и в этом случае человек как бы «насилует» сознательно свою волю, заставляет себя действовать определенным образом. Видимо, эту сторону отношения сознания и воли человека имел в виду А. С. Макаренко, указывавший на необходимость приучать человека к умению «тормозить себя... на каждом шагу» и добиваться того, чтобы это превратилось в привычку⁶.

Следовательно, общественное принуждение носит внутренний характер, оно не может воздействовать непосредственно на волю лица, не сознающего необходимости подчинения мнению общности.

В этом одно из важных отличий общественного принуждения от убеждения и государственного принуждения. Последнее предполагает возможность воздействия на волю и поведение человека вне зависимости от степени осознания им необходимости подчиняться правовым предписаниям. Это ни в какой мере не должно вести к выводу о том, что социалистические правовые предписания исполняются под угрозой принуж-

/ А. Ф. Клейнман, П. Е. Орловский // Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма : сб. — Изд. МГУ, 1962. — С. 426).

¹ См.: Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. — Т. 42. — С. 139.

² В юридической литературе имеют место попытки отрицать самостоятельность метода общественного принуждения (см.: Савицкий В. М. Участие общественности в борьбе с правонарушениями и гарантии социалистической законности / В. М. Савицкий // Советское государство и право. — 1963. — № 5. — С. 81) и рассматривать принуждение как средство убеждения (см.: Иоффе О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе. — Изд. ЛГУ, 1955. — С. 9). Такие представления ведут к неверному решению ряда практических вопросов. Например, эти соображения, видимо, являются основой утверждения о том, что профилактика правонарушений сводится к убеждению, пропаганде (см.: Сокуренок Ф. Предупреждение правонарушений / Ф. Сокуренок // Социалистическая законность. — 1961. — № 5. — С. 11), а принцип гуманизма в социалистическом праве выражается исключительно в чуткости, внимательности к правонарушителю (см.: Применение наказания по советскому уголовному праву. — Изд. МГУ, 1958. — С. 11–16).

³ Герцен А. И. Избранные философские произведения / А. И. Герцен. — М. : Госполитиздат, 1946. — Т. 2. — С. 289.

⁴ Ц. А. Ямпольская различает убеждение и убежденность применительно к правотворчеству (см.: Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского административного и финансового права : сб. — М. : Изд. АН СССР, 1962).

⁵ См.: Сафаров Р. А. Общественное мнение и общенародное право / Р. А. Сафаров // Советское государство и право. — 1964. — № 4. — С. 89.

⁶ См.: Макаренко А. С. Соч. / А. С. Макаренко. — Т. 5. — 1951. — С. 214. — И. П. Павлов придавал большое значение процессу торможения под влиянием воздействия на человека («под влиянием воспитания, религиозных, общественных, социальных и государственных требований»), указывая, что «мы постоянно тормозим, задерживаем в себе то, что не допускается, запрещается» (Павлов И. П. Двадцатилетний опыт объективного изучения высшей нервной деятельности (поведения) животных / И. П. Павлов. — М. : Медгиз, 1951. — С. 382).

дения или в принудительном порядке. Подобное извращенное понимание социалистического права, имевшее место в юридической литературе, подверглось острой критике и в настоящее время от него отказались¹. В действительности принуждение — это лишь потенциальный элемент в социалистическом праве. Право обеспечивается не принуждением, а возможностью принуждения к отдельным правонарушителям². Решающее значение организационно-воспитательных мер обеспечения социалистического права общепризнано в юридической литературе социалистических стран³.

Таким образом, если общественное убеждение отличается от общественного принуждения характером процесса воздействия, механизмом воздействия на индивидуума, то отличие общественного принуждения от государственного принуждения заключается, в частности, в возможности воздействовать методом государственного принуждения непосредственно на волю человека. Кроме того, государственное принуждение выражает государственную волю организованного в государстве господствующего класса или всего народа, общественное принуждение может выражать волю сравнительно небольших социальных групп; государственное принуждение применяется представителем государства, общественное — коллективом; характер и пределы государственного принуждения устанавливаются самим государством, определение характера и возможных пределов общественного принуждения принадлежит не самой общественности, а государству; осуществление государственного принуждения возможно только органами государства, а решение общественности о мере воздействия может быть приведено в исполнение (в определенных случаях) не самой общественностью, а государством. Как видно, отличие государственного принуждения от общественного имеет принципиальный, качественный характер. Указания лишь на количественные отличия этих понятий (например, удельный вес

принуждения в работе государственных органов и общественности, «ассортимент принудительных мер» и т.п.⁴) не могут удовлетворить.

Следовательно, метод общественного принуждения является самостоятельным методом воздействия на поведение людей. Он отличается не только от общественного убеждения, но и от государственного принуждения⁵. Этот метод использовался в человеческом общежитии до появления государства, он будет применяться и в коммунистическом обществе⁶. Поэтому признание самостоятельности обоих методов общественного воздействия на поведение людей имеет только практическое значение в деятельности советской общественности, но способствует правильному определению перспектив развития общественного регулирования. В процессе воздействия происходит формирование человека, его разностороннее воспитание. «Определенное, целеустремленное и систематическое воздействие на психологию человека, — по мнению М. И. Калинина, — и есть воспитание, направленное на то, чтобы привить человеку качества, желательные воспитателю»⁷.

В современный период коммунистического строительства общественное воздействие направлено на воспитание трудящихся в духе добровольного выполнения социальных норм, выработку привычек к исполнению правил социалистического общества без принуждения, предупреждение нарушений социальных норм. Важной задачей является также воспитание в людях нетерпимости к нарушениям норм со-

⁴ См.: Савицкий В. М. Ук. ст. — С. 82—83.

⁵ Не признавая, видимо, возможности общественного принуждения, Ю. М. Козлов приходит, на наш взгляд, к неверному выводу о том, что представители общественности могут применять меры «необщественного воздействия», используют «меры принудительного, т. е. правового характера» (Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю. М. Козлов. — Изд. МГУ, 1962. — С. 175, 204).

⁶ См.: Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. — Т. 33. — С. 9; ср.: Карапетян Д. М. Об исследовании развития социалистической государственности / Д. М. Карапетян, В. И. Разин // Вопросы философии. — 1961. — № 6. — С. 158. — Неточным является утверждение Ю. М. Козлова о том, что «организация коммунистического самоуправления предполагает отказ от осуществления принуждения» (Козлов Ю. М. Ук. соч. — С. 5). По существу на этой же позиции стоит М. Я. Кириллова, отрицающая принуждение как метод обеспечения правил коммунистического общежития (см.: Кириллова М. Я. Принципы гражданско-правового регулирования имущественных отношений в период развернутого строительства коммунизма / М. Я. Кириллова // XXII съезд КПСС и вопросы государства и права: сб. — Свердловск, 1962. — С. 320).

⁷ Калинин М. И. О коммунистическом воспитании / М. И. Калинин. — М.: Политиздат, 1940. — С. 3—4.

¹ См., например: Основные задачи науки советского социалистического права. — М., 1938. — С. 155; Федькин Г. И. К вопросу об определении советского социалистического права / Г. И. Федькин // Советское государство и право. — 1951. — № 5. — С. 17 — 21; Шелепин А. Н. Речь на XXII съезде КПСС / А. Н. Шелепин // Правда. — 1961. — 27 октября.

² См.: Кечежян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечежян. — М.: Изд. АН СССР, 1958. — С. 66.

³ См.: Теория государства и права. — М.: Изд. АН СССР, 1962. — С. 331, 341, 343; Геновски М. Преминаване функции на държавни органи върху общественни организации / М. Геновски. — София: Изд. «Наука и изкуство», 1962. — С. 80.

циалистического общества¹. Именно в этом смысле следует понимать указание Программы КПСС о том, что долг всех советских людей — стоять на страже законности и правопорядка в стране.

Естественно, что решение этих задач не может идти лишь по пути «юридического исправления»², по пути создания в сознании человека устойчивого чувства боязни наказания или иных мер воздействия, ведущих к отрицательным последствиям для нарушителя норм социалистического общества.

Юридическое воспитание, даже в том случае, если понимать его широко, как воспитание правового сознания людей, не может удовлетворить требования социалистического общества к своим членам. Юридическое воспитание должно сочетаться с нравственным, так как «для вас нас мало просто «исправить» человека, мы должны его воспитать по-новому, т. е. должны воспитать так, чтобы он сделался не просто безопасным или безвредным членом общества, но чтобы он стал активным деятелем новой эпохи»³.

Поэтому воздействие на эмоциональную сферу человека не менее важно, чем воспитание его сознания. Во-первых, эмоциональное воспитание есть процесс выработки у человека умения преодолевать отрицательные эмоции, т. е. создавать мотивационную основу для выбора правильного поведения. Во-вторых, осознание человеком целей и задач общества, содержания социальных норм должно дополняться эмоциональным к ним отношением, так как основой поведения человека эти нормы становятся «не тогда, когда они им просто познаются, а когда становятся объектом эмоционального отношения к ним»⁴. Таким образом, эмоцио-

нальное воспитание влияет на уровень сознания, непосредственно смыкается с идейным воспитанием.

Если в каждом конкретном случае воздействие направлено на то, чтобы убедить или принудить человека действовать соответствующим образом, то конечной целью воздействия является выработка в людях на основе высокой сознательности привычки к соблюдению правил человеческого общежития. В докладе о субботниках на Московской общегородской конференции РКП(б) В. И. Ленин указывал, что коммунизмом «мы называем такой порядок, когда люди привыкают к исполнению общественных обязанностей»⁵. Естественно, что выработка нравственных привычек (а именно об этих привычках прежде всего должна идти речь в отличие от привычек, не имеющих самостоятельного нравственного значения)⁶ проходит на основе воспитания высокой сознательности людей. В то же время сформировавшиеся нравственные привычки «сами становятся активным фактором самовоспитания личности»⁷. Эти привычки должны вырабатываться в настоящее время, чтобы для каждого человека исполнение социальных норм социалистического общества являлось привычным, обычным поведением⁸. «Наша задача, — писал А. С. Макаренко, — не только воспитать в себе правильное, разумное отношение к вопросам поведения, но еще и воспитать правильные привычки, то есть такие привычки, когда мы поступали бы правильно вовсе не потому, что сели и подумали, а потому, что иначе мы не можем, потому что мы так привыкли»⁹. Именно такое поведение является целью воспитания, ибо поведение лица, обусловленное лишь сознанием необходимости, может при неблагоприятных условиях привести к действиям, не соответствующим социальным нормам¹⁰.

рые вопросы уголовного права в условиях общенародного государства / Б. С. Никифоров // Советское государство и право. — 1963. — № 4. — С. 62).

⁵ Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. — Т. 40. — С. 34.

⁶ О различии нравственных привычек и привычек, не имеющих самостоятельного нравственного значения, см.: Вопросы психологии нравственного развития школьников // Известия АПН РСФСР. — 1962. — Вып. 123. — С. 124.

⁷ Бабаев В. Н. Нравственные привычки и условия их формирования / В. Н. Бабаев // Вопросы философии. — 1964. — № 9. — С. 149.

⁸ К. Маркс указывал, что для тех, кто руководствуется правом, оно «становится его собственным обычаем» (Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 1. — С. 127).

⁹ Макаренко А. С. О воспитании молодежи / А. С. Макаренко. — М.: Госполитиздат, 1951. — С. 119.

¹⁰ К. Д. Ушинский, анализируя психологическую сторону поведения человека, замечал, что сознание человеком неправильности того или иного поведения не всегда дает

¹ А. Л. Ременсон справедливо указывал, что государственное воздействие, в частности наказание за преступление, направлено не только на предупреждение преступления, но «имеет гораздо более широкие задачи позитивного характера — воспитание ненависти к преступникам, бдительности в духе заботы об интересах коммунистического строительства, уверенности в победе нашего дела» (Ременсон А. Л. О некоторых вопросах общего учения о наказании в советском уголовном праве / А. Л. Ременсон // Уч. зап. Томского ун-та. — 1954. — № 23. — С. 24–25).

² См.: Ной И. С. Вопросы теории наказания в советском уголовном праве / И. С. Ной. — Изд. Саратовского ун-та, 1962. — С. 52; Познышев С. В. Основы пенитенциарной науки / С. В. Познышев. — М., 1924. — С. 35.

³ А. С. Макаренко. Соч. — Т. 1. — 1957. — С. 215–216.

⁴ Якобсон П. М. Психология чувств / П. М. Якобсон. — М., 1958. — С. 210. — В этом плане вряд ли можно согласиться с Б. С. Никифоровым в том, что проблема борьбы с «эксцессами темперамента» отступает на второй план в сравнении с искоренением таких источников антиобщественных проступков, как пережитки прошлого в сознании и поведении людей (Никифоров Б. С. Некото-

При таком понимании целей и задач коммунистического воспитания общественное воздействие занимает большое место и играет важную роль в воспитательной работе наряду с воздействием, осуществляемым государством. М. И. Калинин в конце 30-х годов указывал, что со временем соблюдение законов станет общей привычкой, а их нарушение будет восприниматься как человеческая аномальность и на нарушителя «будет давить» общественное мнение, воздействие сильнее, чем воздействие государства («чем теперешний писанный закон»)¹.

Однако и в настоящее время роль общественного воздействия чрезвычайно велика, а общественная ответственность по существу является более высоким видом ответственности человека за его поведение. В случаях государственного воздействия человек выступает прежде всего как объект воспитания, взыскания, наказания, в процессе же общественного воздействия человек выступает как часть коллектива, противопоставившая себя целому, он в этом случае чувствует ответственность не только за себя, но и за весь коллектив, за его авторитет и честь. Здесь непосредственное внешнее воздействие (порицание, осуждение или поощрение) дополняется внутренним духовным состоянием лица. В. А. Крутецкий верно подметил, что большую роль в данном случае играют не сама похвала или осуждение, «а то состояние, которое пере-

живает человек в этой связи»². Кроме того, любовь к Родине, честность в отношении к своим общественным обязанностям, чувство долга и другие весьма важные качества советского человека не могут быть воспитаны, привнесены в сознание людей при помощи исключительно правовых средств, государственного воздействия. Общественное воздействие прямо или косвенно проникает во все стороны жизни и деятельности советских людей³.

Таким образом, общественное воздействие использует специфические методы убеждения и принуждения, оно направлено на интеллектуальную и эмоциональную сферы личности и имеет целью выработку на основе высокой сознательности устойчивых привычек и потребности согласовывать свое поведение с нормами социалистического общества и принципами морального кодекса строителя коммунизма. В процессе воздействия осуществляется воспитание граждан в духе сознательной самодисциплины с целью создания такого порядка общественных отношений, когда ответственность за отдельные случаи нарушения социальных норм будет приговором, который провинившийся произносит над самим собой⁴, а все члены общества привыкнут к соблюдению правил коммунистического общежития, к соблюдению их без насилия, без принуждения, без подчинения⁵.

уверенность в том, что человек будет вести себя правильно, «втайне и по одиночке он дает волю тем побуждениям своей души, дурную сторону которых сам сознает очень хорошо и от которых откажется публично» (Ушинский К. Д. Соч. / К. Д. Ушинский. — Т. 2. — М., 1948. — С. 39).

¹ Калинин М. И. Вопросы советского строительства / М. И. Калинин. — М.: Госполитиздат, 1958. — С. 668. — В этом отношении интересны рассуждения русского писателя И. А. Гончарова о воздействии закона и общества на человека: «Суд общественного мнения вообще беспощаднее законов Уложения о наказаниях. Он проникает во все изгибы злоупотребления. Редко допускает смягчающие и жадно хватается заотягчающие обстоятельства. Тысячеглазый его аргус производит следствие, и суд этот производит безапелляционный приговор» (Гончаров И. А. Нарушение воли: Соч. / И. А. Гончаров. — 1899. — С. 217).

² Крутецкий В. А. К вопросу о привычных формах поведения и их особенностях / В. А. Крутецкий // Вопросы психологии нравственного развития школьников: сб. — Изд. АПН РСФСР, 1962. — С. 136.

³ Это не означает, что советская общественность может избрать своим объектом любую сферу человеческих отношений. Есть области деятельности, жизни людей, например, так называемые интимные отношения, где общественное воздействие проявляется косвенно, не посредством оценки поступков, а путем выработки общепризнанных норм поведения, нарушение которых противопоставляет человека обществу, делает его поведение постыдным, позорным для него самого.

⁴ См.: Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 2. — С. 197.

⁵ См.: Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. — Т. 33. — С. 89.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ФОРМАХ СОВЕТСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

*Труды. Том VIII (статьи аспирантов ВЮЗИ). —
Москва, 1967. — С. 35—47.*

Сущность человека в своей действительности есть совокупность всех общественных отношений¹. Эти отношения создают основу коллективности, различных форм общности людей: классов, наций, профессиональных и иных объединений. В широком смысле слова все формы общности людей можно рассматривать как общественность.

Однако теоретически и практически целесообразно различать: общности, складывающиеся независимо от субъективных пожеланий и воли людей (например, классы, существование которых зависит от производственных отношений), и общности, возникновение и упразднение которых зависит от воли и желания людей (например, общественные организации формируются на основе добровольного согласия членов этих организаций).

В. И. Ленин рассматривал подобного рода общности, объединения пролетариата как единственное оружие в борьбе за государственную власть, как важное средство борьбы за социализм и вовлечение масс в управление государством². Эти ленинские идеи нашли отражение в первой Советской Конституции. «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов, — говорится в ст. 16 Конституции РСФСР 1918 года, — Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, слолив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации».

Конституционный принцип широкого развития общественности был воплощен и развит в советских конституциях и текущем законодательстве, закрепивших правовое и материальное положение различных форм общественности, обеспечивших всесторонние возможности для активной деятельности масс в социалистическом строительстве.

В период строительства коммунизма роль общественности неизмеримо возрастает: строительство коммунизма — это живая творческая деятельность многомиллионных народных масс.

Повышение роли общественности в коммунистическом строительстве, возрастание значения участия общественности в социальном нормировании жизни общества, в правовом регулировании общественных отношений требует, чтобы было дано четкое понятие общественности и ее организационных форм.

В этом отношении вряд ли может удовлетворить определение общественности как совокупности людей³. В общественной жизни, в общественных отношениях участвуют не только «совокупности людей», но и отдельные личности, не представляющие в данных отношениях какого-либо коллектива.

Но не следует сужать понятие советской общественности, ограничивая ее объем только теми формами самодеятельности населения, которые «выполняют те или иные задачи в области осуществления советского государственного управления»⁴. Общественная самодеятельность проявляется в различных сферах общественной жизни при решении как государственных, так и общественных задач.

Следовательно, ни объем задач, ни определение роли данных общностей людей в общественной жизни не дают определяющего признака для понятия советской общественности. Очевидно, отличительным признаком общественности прежде всего является общественно полезная цель в ее деятельности⁵. Этот признак дает возможность отличить общественность от других негосударственных форм общностей людей в социалистическом обществе. Однако общественно полезная цель характеризует и государственную деятельность. В этом заключается общность государственной и общественной деятельности в социалистическом обществе. Поэтому для определения советской общественности необходимо

³ См.: Большая Советская Энциклопедия. — М., 1954. — Т. 30. — С. 418.

⁴ Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю. М. Козлов. — Изд-во МГУ. — 1962. — С. 63.

⁵ А. Б. Сахаров, видимо, имел в виду именно полезность деятельности общественности, когда указывал на то, что общественность действует в советском обществе в соответствии с интересами строительства коммунизма (см.: Сахаров А. Б. Роль общественности в укреплении советского правопорядка и законности / А. Б. Сахаров // Вопросы философии. — 1960. — № 3. — С. 32). Однако, как правило, признак общественной полезности не привлекает внимания при исследовании вопроса о природе советской общественности.

¹ См.: Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 3. — С. 3.

² См.: Ленин В. И. Соч. / В. И. Ленин. — Т. 7. — С. 383; Т. 28. — С. 361.

указать не только на признаки, отличающие ее от других общностей людей, но и на отличительные признаки общественности в отношении социалистической государственности.

Коммунистическая партия всегда выступала против смешения общественности и государственности, боролась за правильное понимание роли и значения общественных и государственных начал, за правильное определение характера, задач и методов работы государственных и общественных организаций¹.

Определение отличительных черт советской общественности в отношении социалистической государственности имеет не только политическое, но и теоретическое и практическое значение². Например, попытки некоторых юристов конструировать субъект права — государственное юридическое лицо, как коллектив рабочих и служащих, ссылаясь при этом на активное их участие в деятельности государственной организации, приводит к смешению коллектива трудящихся как формы общественной самостоятельности и администрации, ведет к подмене администрации общественностью³.

Неправильное понимание существа общественности приводит нередко к неверному применению закона. Это имеет место в тех случаях, когда в роли общественности выступают неполномочные формулировать общественное мнение представители общественных организаций, а судебные и административные органы рассматривают их как полномочных представителей общественности⁴.

¹ Историческое значение имеет, например, борьба большевиков-ленинцев против троцкистов, относящихся к профсоюзам как к части государственного аппарата, против рабочей оппозиции и буферной группы в период дискуссии о профсоюзах (см.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — Ч. 1. — Изд. 7. — Москва, 1954. — С. 446—447, 537—540, 542—549; Ленин В. И. Соч. / В. И. Ленин. — Т. 33. — С. 224; Материалы XXII съезда КПСС. — Госполитиздат, 1961. — С. 331, 332, 397—401; Подгорный Н. В. Речь на XXIII съезде КПСС / Н. В. Подгорный // Правда. — 1966. — 1 апреля.

² В связи с этим нельзя считать удачной попытку А. И. Королева рассматривать общественные организации как «советский государственный аппарат в глубоком смысле слова» (см.: Королев А. И. Вопросы советского государства и права / А. И. Королев // Ученые Записки ЛГУ. — Вып. 6. — 1955. — С. 187; см. также: Иойрыш А. И. Механизм диктатуры рабочего класса и его роль в осуществлении основных функций Советского государства во второй фазе : автореф. дисс. ... канд. наук / А. И. Иойрыш. — М., 1955. — С. 1, 3).

³ См.: Догадов В. М. Государственные организации как субъекты социалистического трудового правоотношения / В. М. Догадов // Правоведение. — 1957. — № 1. — С. 82—83; Догадов В. М. Правовое регулирование деятельности производственного совещания / В. М. Догадов // Правовые вопросы управления промышленностью и строительством. — Изд-во ЛГУ. — 1989. — С. 75).

⁴ См.: Глух Ф. Общественное воздействие — большая сила / Ф. Глух // Бюллетень Верховного Суда СССР. — № 3. — С. 26.

Наиболее распространенными в литературе и принципиально верными являются отличительные признаки советской общественности по содержанию и характеру (методам) ее практической деятельности.

1. Образование форм общественной самостоятельности происходит на добровольной и самостоятельной основе. Трудящиеся сами решают вопросы о необходимости создания тех или иных организаций или вступления в эти организации. Поэтому вряд ли целесообразно признавать возможными учредителями общественных организаций государственные учреждения или хозяйственные органы. Указанные субъекты фактически выступают не учредителями, а инициаторами создания организации. Эта инициатива должна быть поддержана трудящимися, которые в лице своих представителей выступают действительными учредителями организации.

2. Государственное управление осуществляется государственными служащими, для которых управление — их профессия и трудовая обязанность, за которую они получают денежное вознаграждение (зарплату). Управление деятельностью общественности, как правило, осуществляется выборными лицами, работающими на общественных началах, безвозмездно. Признаки выборности и безвозмездности являются важными отличительными признаками советской общественности, но они должны рассматриваться в системе других признаков, так как их отдельное рассмотрение не дает достаточно устойчивого критерия. В частности, выборность присуща порядку формирования важнейших государственных органов в СССР, но это не дает оснований для отнесения этих органов к организациям общественной самостоятельности. Оплачиваемая работа имеет место в ряде общественных организаций, а граждане, занимающиеся государственной деятельностью, не получают вознаграждения (например, народные заседатели в судах), но в этих случаях за ними сохраняется заработная плата по их постоянному месту работы.

В ряде случаев выяснение характера участия трудящихся в управлении государством осложняется тем, что некоторые функции выполняются ими возмездно, а другие — безвозмездно. Так, в настоящее время народные заседатели не только участвуют в судебном разбирательстве. Они в свободное от работы время безвозмездно принимают активное участие в проверке исполнения судебных решений, осуществляют контроль за условно осужденными, помогают товарищеским судам. В этих случаях возмездность труда свидетельствует, что трудящиеся, выступая как представители народа в процессе деятельности государства, не могут рассматриваться как общественность. Когда же они выполняют работу

безвозмездно, они выступают и как представители народа, и как общественность.

Несмотря на то, что признаки выборности и безвозмездности не имеют абсолютного значения для определения общественности, они представляют собой общее правило и общую тенденцию в развитии советской общественности¹.

3. Органы и организации государства образуют единую всенародную организацию. Общественное Советское государство представляет интересы и выражает волю всего советского народа. Общественность не представляет единой системы с централизованным управлением, она не может выражать воли всего народа, а выражает интересы и волю определенных более или менее обширных групп людей. Исключение составляет Коммунистическая партия Советского Союза, высшая форма организации трудящихся, партия всего народа. В то же время воля общественности, выражаемая вовне как общественное мнение, является одним из характерных признаков советской общественности. Общественность формулирует и выражает общественное мнение, превращая его в активный фактор жизни людей.

4. Общественность действует, применяя общественное убеждение и принуждение, опираясь на силу и авторитет общественного мнения. Возможность применения мер государственного воздействия в процессе деятельности общественности обусловлена специальным делегированием ей такого права со стороны государства. Государственные органы и организации применяют в своей деятельности не только силу воспитательного воздействия, убеждения, но и в необходимых случаях государственное принуждение в отношении отдельных граждан. В. И. Ленин, анализируя различия между государственностью и общественностью на примере сравнения Советов и профсоюзов, говорил: «Государство — это область принуждения», профсоюзы — это негосударственная организация, «это не есть организация принуждения, это есть организация воспитательная, организация вовлечения, обучения, это есть школа, школа управления, школа хозяйничания, школа коммунизма»²

¹ См.: Материалы XXII съезда КПСС. — Госполитиздат. — 1962. — С. 402. В качестве примера того, как практически проявляется тенденция сокращения платного аппарата, может служить постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 января 1959 г. «О руководстве физической культурой и спортом в стране», в котором указывается, что «проведение мероприятий по преобразованию организационной структуры физкультурных органов должно сопровождаться... сокращением расходов на содержание штатного аппарата... Оргбюро Союза спортивных обществ и организаций СССР... иметь в виду необходимость сокращения платного штатного аппарата не менее чем на 10% к существующему штату...» (СП СССР. — 1959. — № 1. — Ст. 1).

² Ленин В. И. Соч. / В. И. Ленин. — Т. 32. — С. 2, 76.

Указанные признаки характерны для всех форм советской общественности, но проявление, степень выраженности в них этих признаков различны. Например, признак самостоятельности значительно более ярко проявляется в деятельности общественных организаций, чем в образовании и деятельности органов общественной самостоятельности. Поэтому выработка общего понятия общественности связана с определением форм советской общественности.

Прежде всего следует отказаться от распространенного в литературе отождествления общественности и общественных организаций³. В действительности люди в социалистическом обществе выступают как общественность в различных организационных формах (общественные организации, органы общественной самостоятельности и т.п.). Большое значение приобретает также индивидуальное участие граждан в управлении общественными или государственными делами.

Вызывает возражение также признание в качестве самостоятельной организационной формы общественности коллектива трудящихся⁴, ибо коллектив трудящихся — это группа граждан, которая не может себя проявить в качестве общественности иначе, как через определенные организационные формы (общее собрание, профсоюзная организация и т.п.). Поэтому коллективы трудящихся нередко смешивают с иными формами общественности. Например, Б. Б. Хангельдыев не проводит различия между товарищескими судами и коллективом трудящихся⁵. М. П. Лебедев предлагает функции товарищеского суда передать коллективу в целом, так как «принципиальной разницы между коллективом и товарищеским судом, выражающим волю коллектива, нет»⁶. При этом не учитывается, что подобное предложение может лишь означать замену товарищеского суда другой организационной формой — общим собранием коллектива трудящихся, а не коллективом «в целом».

³ См.: Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. — Госюриздат, 1962. — С. 167; Власов В. А. Советский государственный аппарат. — Госюриздат, 1959. — С. 165; Эдир Я. А. Государственные инспекции в СССР / Я. А. Эдир. — Госюриздат, 1960. — С. 4. В трудах по теории государства и права освещение вопроса о системе социалистической демократии сводится обычно к выяснению роли общественных организаций (см., например, Теория государства и права. — М., 1962. — С. 307—313).

⁴ П. Е. Недбайло и Р. В. Бершеда определяют коллективы трудящихся как группы людей, объединенных общими идеями, целями и общей работой (Недбайло П. Е. Применение правовых норм коллективами и самостоятельными организациями советских граждан / П. Е. Недбайло, Р. В. Бершеда // Советское государство и право. — 1961. — № 5. — С. 30).

⁵ См.: XXII съезд КПСС и вопросы государства и права. — Свердловск, 1962. — С. 471, 474, 480.

⁶ См.: Правовые гарантии законности в СССР. — М., 1962. — С. 465.

Уточнения требует также законодательство, признающее коллектив трудящихся в качестве самостоятельной организационной формы общности. Действительно, передача виновного на поруки возможна только при наличии ходатайства общественной организации или коллектива трудящихся, принятого на общем собрании (ст. 10 УПК УССР). Ни коллектив в целом, ни его делегаты не решают вопрос о ходатайстве, а только общее собрание может решить этот вопрос, только выступление коллектива в этой организационной форме считается законным. Организация перевоспитания и исправления виновного также осуществляется не коллективом в целом, а находит свое выражение в определенных организационных формах, хотя воздействие на виновного осуществляется всем коллективом и каждым членом коллектива в отдельности.

Некоторые авторы проводят различия форм общности по порядку их образования и ликвидации, по наличию централизованной системы управления в пределах определенных территориальных единиц, по степени участия и мере воздействия на общественно-политическую жизнь страны, по специализации деятельности и задачам, которые решаются общностью, по степени самостоятельности и по другим основаниям¹. Однако наиболее важным и устойчивым классификационным основанием является степень организационного оформления общности. Первостепенность этого критерия классификации объясняется тем, что в социалистическом обществе трудящиеся вовлекаются в общественно-политическую жизнь не стихийно, а на определенных организационных основах².

Исходя из этого основания, целесообразно различать: а) общественные организации, б) ор-

ганы общественной самодеятельности, в) объединения граждан по территориальным или иным признакам, г) группы граждан, организационно не оформленные, или отдельных граждан, выступающих как активные участники общественно-политической жизни.

Высшей формой организации общности являются общественные организации. Единство целей, задач, высокая степень организационной оформленности, широкий охват народных масс, выделение среди общественных организаций руководящей силы всего общества — партии — определяют первенствующее место и роль общественных организаций в системе социалистической демократии и среди различных форм общности.

Недостатком, на наш взгляд, является стремление авторов найти и указать как можно большее количество признаков общественной организации вне зависимости от того, что эти признаки характерны и для других форм советской общности, а в ряде случаев — для государственных организаций. Так, Ц. А. Ямпольская считает характерным для общественной организации то, что в них «сочетание личного и общественного, во-первых, выходит далеко за пределы служебно-производственной деятельности гражданина, во-вторых, имеет место в отношении поголовно всех членов организации»³, Ю. М. Козлов рассматривает добровольность объединения и наличие выборных органов в качестве специфических признаков общественных организаций⁴. Нет необходимости доказывать, что эти признаки характерны и для других форм советской общности⁵.

Введение в понятие общественной организации таких составных элементов, как делегирование, представительство и поручительство⁶, не дает возможности разграничить общественные и государственные организации, так как эти признаки характерны, как правило, для любой организации советского общества.

¹ См.: Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц. А. Ямпольская. — М., 1954. — С. 91—92; Власов В. А. Указ. соч. — С. 187; П. Стайнов. Административное право Народной Республики Болгарии / П. Стайнов, А. Ангелов. — Госюриздат, 1960. — С. 84—88; Константинов Г. Д. Участие на народните маси в управлението на Народна Република България / г. Д. Константинов. — София, 1957; Пахомов И. М. Радянське адміністративне право / И. М. Пахомов; Львівський університет. — 1962. — С. 224—230; А. И. Лукьянов. Советское государство и общественные организации / А. И. Лукьянов, В. М. Лазарев. — Госюриздат, 1961. — С. 80—212. Основания классификации форм общности могут быть различными, но должны удовлетворять задачам классификации и объективно складывающимся видам общности людей в обществе. Нельзя, например, использовать в современных условиях классификацию В. И. Бехтерева, который, выделяя такие общности людей, как собрание и мир, относит к собраниям парламенты, конгрессы и различные общества и союзы (см.: Бехтерев В. И. Коллективная рефлексология / В. И. Бехтерев. — Петроград, 1921. — С. 87).

² См.: Ленин В. И. Соч. / В. И. Ленин. — Т. 28. — С. 360—361.

³ Ямпольская Ц. А. Основные черты общественных организаций в СССР в современный период / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. — 1961. — № 9. — С. 40.

⁴ Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю. М. Козлов. — Изд-во МГУ. — 1962. — С. 100, 102.

⁵ Этого не отрицает Ю. М. Козлов в другой своей работе, указывая, в частности, на то, что добровольность образования (объединения) является общей чертой для общественных организаций и организаций общественной самодеятельности (см. Козлов Ю. М. Самодеятельные организации населения / Ю. М. Козлов. — Госюриздат. — 1962. — С. 8).

⁶ См.: Брянский А. Ф. Понятие общественной организации и содержание права граждан на объединение / А. Ф. Брянский // Советское государство и право. — 1963. — № 9. — С. 106—107.

Попытки включить в понятие общественной организации признаки, присущие другим формам общественности или характерные для организации (общественной или государственной), приводят к определениям, под которые могут быть подведены другие формы общественной самостоятельности. Например, А. Ф. Брянский определяет общественную организацию как «самоуправляемое единство людей, образуемое по их воле и в соответствии с определенными интересами»¹, М. М. Слонимская утверждает, что общественная организация — «это организация самих трудящихся, не отрывающая их от процесса производства и объединяющая их по какому-либо общему признаку или общим интересам, задачам»².

В то же время большинство авторов в той или иной мере выделяют признаки, действительно присущие только общественным организациям: отношения членства внутри общественной организации, материальное участие членов организации в создании ее самостоятельной имущественной базы, самоуправление. Эти признаки дают возможность выяснить родовые (от государственности) и видовые (от других форм общественности) отличия общественной организации, определив ее как самоуправляемую организацию трудящихся, основанную на добровольном членстве и имеющую имущественную самостоятельность.

Меньшей организационной оформленностью по сравнению с общественной организацией характеризуются органы общественной самостоятельности. Это объясняется тем, что, хотя эти органы являются постоянно действующими, они не представляют собой организационно оформленного коллектива людей, связанного отношениями членства.

Эта форма общественности обладает следующими признаками:

а) организационное образование этих органов при государственных органах, государственных или общественных организациях (например, родительский комитет при школе, научно-консультативный совет при Верховном Суде СССР);

б) деятельность этих органов не направлена на решение своих внутриорганизационных задач, а преследует цель содействия в выполнении задач, стоящих перед теми органами и организациями, при которых созданы органы общественной самостоятельности (например, общественные контролеры городского транспорта не имеют никаких самостоятельных задач в сравнении со штатными контролерами и другими должностными лицами транспортных организаций, отвечающих за куль-

турное обслуживание пассажиров, они содействуют этим лицам в выполнении их функций);

в) непосредственное руководство этими органами осуществляется государственными или общественными организациями на основе принципа децентрализации руководства (например, постоянно действующие производственные совещания проводят работу под руководством профсоюзов);

г) эти органы обычно специализированы, связаны с какой-либо определенной отраслью хозяйства или культуры (например, в области здравоохранения — санпосты, общественные советы при медицинских учреждениях; в области торговли — комиссии общественного контроля);

д) состав этих органов периодически обновляется путем выборов или привлечения наиболее активных граждан к общественной работе (например, советы библиотек переизбираются ежегодно на собраниях читателей).

Наименьшей организационной оформленностью характеризуются различные объединения граждан, создаваемые по территориальным, производственным и иным признакам. Эти объединения не являются постоянно действующими и в основном преследуют цель выявления групповой воли определенного коллектива трудящихся. Примерами таких объединений могут быть общие собрания трудящихся по месту работы или жительства, конференции и съезды работников определенных отраслей хозяйства, культуры, читательские конференции и т.п.

Советская общественность настолько многообразна, что нередко она выступает вне какого бы то ни было организационного оформления. Активное участие граждан во всех сферах общественной жизни, морально-политическое единство советского народа приводят к тому, что необходимость обеспечения нормальной жизни социалистического общества вызывает действенный отклик советских людей, которые выступают как активные борцы, объединенные сознанием гражданского долга. Когда, например, группа граждан, не связанных между собой никакими организационными (или этическими, дружескими) отношениями, вступает в борьбу со стихийным бедствием, спасает жизнь, здоровье или имущество граждан, борется за восстановление общественного порядка и т. д. — во всех этих случаях группа выступает как советская общественность.

Это, однако, не означает, что всякая группа лиц или скопление людей является общественностью. Общественность, даже в форме организационно не оформленной группы граждан, должна быть основана на единстве общественных интересов (в отличие, например, от группы товарищей по общежитию)³,

³ К. П. Горшенин предлагает рассматривать общественность как группу товарищей по работе, общежитию и т.д. (Горшенин К. П. Участие общественности в борьбе с право-

¹ Там же. — С. 108.

² Слонимская М. М. Роль общественных организаций в системе диктатуры пролетариата / М. М. Слонимская // Известия АН Таджикской ССР. Отдел общественных наук. — 1960. — № 2 (23). — С. 93.

должна быть деятельной (этим она отличается от публики) и ее деятельность должна быть целеустремлена (в отличие от действий толпы) и направлена на достижение общественно полезных целей.

Степень организационной оформленности общественности, таким образом, может быть различной, но во всех рассмотренных случаях общественность — это прежде всего общность, объединение, группа людей. Это положение обычно не вызывает возражений¹. Однако в социалистическом обществе активной общественной силой может выступать не только группа людей, но и отдельные граждане².

В. И. Ленин различал участие в управлении государством «лично выдающихся» рабочих и крестьян и организаций трудящихся³. На большое значение участия отдельных граждан в государственном управлении указывал Л. И. Брежнев, подчеркивая в своем выступлении на XXII съезде КПСС, что «теперь трудящиеся обращаются в Советы не только со своими нуждами, а всё чаще и чаще вносят предложения, в которых отражается забота о соблюдении интересов нашего государства, о бережном отношении к общественной собственности, тревога за выполнение хозяйственного плана, за положение дел на том или ином предприятии, в колхозе, учреждении и т.д. И в этом сказываются новые черты советского человека, чувствующего ответственность и беспокойство не только за свою судьбу, но и за судьбу нашего общего дела, дела своего народа⁴.

Советское государство в официальных документах также рассматривает в отдельных случа-

ях гражданина как полномочного представителя советской общественности. Например, ст. 44 УК РСФСР признает возможным передачу условно осужденного под наблюдение и для перевоспитания отдельному лицу. Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 4 марта 1964 г. «О судебной практике по применению условного осуждения» обращал внимание судебных органов на целесообразность «ставить вопрос перед общественной организацией или отдельным лицом (из числа членов данного коллектива или общественной организации) об их согласии принять на себя обязанность по наблюдению за условно осужденным и проведению с ним воспитательной работы»⁵.

В 1966 году введен институт общественных воспитателей, призванный способствовать перевоспитанию подростков, совершивших правонарушения, но освобожденных от уголовной ответственности⁶.

Следовательно, отдельный гражданин в тех случаях, когда его деятельность направлена на активное участие в общественном или государственном управлении страной, выступает как представитель советской общественности.

Рассмотрение общих признаков советской общественности и характерных черт отдельных ее организационных форм приводит к выводу о том, что советская общественность — это добровольно сложившиеся самостоятельные объединения людей (или отдельные граждане как представители общественности), выражающие общественное мнение и волю определенных групп социалистического общества, деятельность которых, основанная на общественном убеждении и принуждении, направлена на общественно полезные цели строительства коммунизма.

Естественно, что предпринятая в статье попытка дать понятие и определить формы советской общественности является лишь общим подходом к вопросу, решение которого даст исходные позиции для активизации научной разработки проблемы всестороннего развертывания социалистической демократии, усиления народного контроля и повышения роли общественных организаций в управлении делами общества и государства, развития коммунистического самоуправления. ЦК КПСС в своем постановлении «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране» рассматривает эту проблему в качестве одного из центральных теоретических вопросов советского правоведения.

нарушениями — дальнейшее развитие советской демократии / К. П. Горшенев // Советская общественность на страже социалистической законности. — М., 1960. — С. 151).

¹ См.: Уледов А. К. Общественное мнение советского общества / А. К. Уледов. — Соцэкгиз, 1963. — С. 27; Сахаров В. Б. Роль общественности в укреплении советского правопорядка и законности / В. Б. Сахаров // Вопросы философии. — 1960. — № 3. — С. 32.

В то же время некоторые авторы признают отдельных граждан в качестве представителей общественности (см.: Попова Е. П. О понятии общественного контроля в советском государственном управлении / Е. П. Попова // Правоведение. — 1961. — № 3. — С. 148; Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю. М. Козлов. — Изд-во МГУ. — 1962. — С. 69—75).

² Естественно, что роль организационно оформленных видов общественности в управлении страной значительно больше, чем отдельных граждан или групп граждан, организационно не оформленных. В связи с этим нельзя согласиться с Е. Старосьцяком, считающим, что функции государственных органов в ряде случаев передаются непосредственно отдельным гражданам (см.: Starościak E. Prawo administracyjne / E. Starościak, E. Iserzon. — Warszawa. — 1963).

³ См.: Ленин В. И. Соч. / В. И. Ленин. — Т. 35. — С. 294.

⁴ Брежнев Л. И. Речь на XXII съезде КПСС / Л. И. Брежнев // Правда. — 21 октября 1961 г.

⁵ Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР. 1924—1963 гг. — М., 1964. — С. 203.

⁶ См.: В ЦК КПСС, Президиуме Верховного Совета СССР и Совете Министров СССР // Известия. — 27 июля 1966 г.

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ОБЩЕНАРОДНОГО ПРАВА СОВЕТСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ (ЛЕКЦИЯ ПО КУРСУ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ДЛЯ ЗАОЧНИКОВ)

Львов : Тип. ЛССШМ, 1965. — 15 с.

Развитие социалистической демократии и повышение роли общественных организаций и объединений трудящихся в период развернутого строительства коммунизма обуславливают, наряду с постепенной передачей общественности функций государственных органов, предоставление этим организациям прав не только в области правотворчества, но и по реализации норм права. Тем самым создаются необходимые условия для того, чтобы «каждый представитель массы, каждый гражданин ... мог участвовать и в обсуждении законов государства, и в выборе своих представителей, и в проведении государственных законов в жизнь»¹.

Для правильного понимания роли советской общественности в правовом регулировании, в частности, в процессе применения норм права, слушателю следует глубоко изучить рекомендованную литературу по теме «Применение норм социалистического права».

Советская общественность осуществляет организационную, политическую, хозяйственную, культурно-воспитательную деятельность на основе принципов социалистической законности. В каких бы формах ни выступала общественность, какой бы высокой ни была степень ее самостоятельности в отношении государства, обязанность совершать действия, предписанные законом, и воздерживаться от действий, запрещенных правом, является строжайшим требованием социалистической законности к организациям общественной самодеятельности. Это требование закреплено в законодательстве (например, п. 1 ст. 3 Положения о прокурорском надзоре в СССР) и в нормативных актах общественных организаций (например, п. «в» ст. 3 Устава профессиональных союзов СССР, ст. 2 Устава общества Красного Креста).

Признание за советской общественностью указанной юридической обязанности свидетельствует о том, что общественность реализует право в формах исполнения и соблюдения правовых норм.

Однако этим не исчерпывается участие общественности в реализации норм права. Советское законодательство признает за советской общественностью правомочия на организационно-оперативную и хозяйственную деятельность, на возможность вступления организаций общественности в правовые отношения, регулируемые любой отраслью советского права. В связи с этим общественность осуществляет правовые предписания и в форме реализации субъективного права.

Однако наиболее ярко активное участие общественности в управлении страной проявляется в процессе применения общественностью норм права.

Применение общенародного права — важнейшая форма реализации правовых предписаний общественностью, обеспечивающая ей возможность участия в государственно-правовом строительстве, в управлении делами общества и государства. Поэтому в период развернутого строительства коммунизма роль и значение общественности в процессе применения норм права неуклонно растет.

В процессе применения норм права общественность выступает: 1) как содействующий применению норм права государственными органами субъект или 2) как самостоятельный субъект правоприменительной деятельности.

Советской общественности предоставляется возможность активного участия в постановке вопросов перед соответствующими государственными органами о необходимости издания актов применения права, в подготовке материалов для издания акта и в подготовке самого акта.

Эта форма участия общественности характерна, во-первых, тем, что она используется чаще всего в надзорной деятельности общественности, когда общественность осуществляет народный контроль, народную инспекцию в области управления делами общества и государства, во-вторых, тем, что воля общественности носит рекомендательный характер, не является обязательной для субъектов применения норм права, но рассмотрение ходатайств, представлений и предложений трудящихся является обязательным для

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 27. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 185.

государственного органа. Так, действующее законодательство не только предоставляет право ФЗМК вносить в хозяйственные и советские органы предложения по вопросам улучшения деятельности предприятия, учреждения, организации, условий труда, материально-бытового и культурного обслуживания трудящихся, по вопросам смещения или наказания руководящих работников и т.д., но и обязывает соответствующие государственные органы рассмотреть предложения общественности и сообщить ФЗМК о результатах рассмотрения (см. ст.ст. 5, 14 Положения о правах ФЗМК).

Участие общественности в применении права в этой форме широко используется также в области правосудия. Так, ходатайства общественных организаций об условном осуждении виновного, о досрочном снятии судимости с осужденного и др. в обязательном порядке рассматриваются полным составом суда, который обязан вынести мотивированное решение по существу ходатайства (ст.ст. 334, 414 УССР).

Совместная правоприменительная деятельность государственных органов и общественности заключается в том, что в акте применения права отражается общая (совместная) воля государственного органа и общественности, которая формулируется либо на совместных заседаниях органов общественности и государственных органов (например, в комиссии по трудовым спорам), либо посредством обязательного участия представителя общественности в работе государственного органа (например, в работе исполкома Совета при распределении жилых помещений в домах местных Советов) или представителя государственного органа в работе органов общественной самодеятельности (например, участие представителей администрации в работе постоянно действующих производственных совещаний). Признак общей воли в правоприменительном акте является важнейшим определяющим законность акта условием. Поэтому акты применения права, принятые с нарушением требований выражения в них общей воли государственного органа и общественности, должны признаваться незаконными, со всеми исходящими последствиями. Правильно, например, поступил народный суд 4 участка гор. Ульяновска, который вынес решение об аннулировании ордера на жилплощадь и выселения гр. З. из занимаемой квартиры на том основании, что ордер был выдан директором Ульяновского кожевенного комбината без согласия органов общественности.

Непосредственно к этому виду правоприменительной деятельности примыкают согласо-

ванные действия общественности и государственных органов по применению норм права.

Нередко законодательство обязывает государственные органы при применении права обращать внимание на мнение общественности, рассматривать и учитывать это мнение. Например; с обязательным учетом мнения ФЗМК проводится назначение работников на руководящие хозяйственные должности предприятия, учреждения, организации (ст. 14 Положения о ФЗМК), при рассмотрении гражданских дел в народных судах также учитывается мнение общественности по делу (ст. 36 Основ гражданского судопроизводства Союза СССР и союзных республик).

В ряде случаев административные органы считают обязательным для себя мнение общественности даже тогда, когда необходимость учета этого мнения не является юридической обязанностью государственных органов. Так, зам. начальника ИТК А. Г. Волченков рассказывает о том, что в колонии установлен порядок, при котором ни одно взыскание на осужденных не накладывается администрацией ИТК без предварительного рассмотрения этого проступка общественными организациями¹.

Во всех этих случаях роль советской общественности может быть охарактеризована как содействие государственным органам в применении норм права.

Развитие содействующей роли общественности в применении советского права последовательно идет в направлении от скоординированных действий государственных органов и общественности к их совместным действиям, а от совместных действий — к самостоятельному применению права общественностью. В этом последнем случае советская общественность уже не содействует применению норм права государственными органами, а выступает как самостоятельный субъект применения норм права.

Применение норм права — это деятельность по государственному руководству обществом. Самостоятельная правоприменительная деятельность общественности указывает на выполнение ею определенных задач государственного руководства, осуществление функций государственных органов.

Передача общественности некоторых из этих функций предполагает одновременную передачу властных полномочий как части (или всего объема) компетенции государственного органа, передающего функцию. Это означает, что общественность получает полномочия на издание

¹ Волченков А. Г. Роль общественных организаций в воспитании осужденных / А. Г. Волченков // Советское государство и право. — 1964. — № 1. — С. 109

общеобязательных актов, имеющих организующий характер во внешней (в отношении данной организации) сфере, и на обеспечение осуществления этих властных актов. Например, исполком Московского областного Совета депутатов трудящихся официально придал указаниям спасательной службы ДОСААФ «в части оказания помощи терпящим бедствие на воде» властный, обязательный характер, приравняв эти указания к распоряжениям работников милиции и судходной инспекции.

Передаваемые общественности властные полномочия теряют свой государственный характер, превращаясь в общественно-властные полномочия по руководству обществом. Именно так надо понимать слова В. И. Ленина о том, что «чем более всенародным становится самое выполнение функций государственной власти, тем меньше становится надобности в этой власти»¹.

Действительно, передача властных полномочий не влечет за собой передачу общественности специального государственного аппарата властвования и принуждения, не влечет создания специальных общественных принудительных органов.

Передача властных полномочий не влечет также передачу общественности полномочий на непосредственное государственное принуждение. Государство гарантирует, поддерживает законные общественные мероприятия, подкрепляет авторитет общественности авторитетом государственной власти. Так, товарищеский суд не имеет возможности самостоятельно в принудительном порядке осуществить свое решение по имущественному спору, но имеет право обратиться за помощью в государственный суд, который обязан после проверки материалов дела обеспечить реализацию решения общественного органа.

Важной отличительной чертой общественно-властного полномочия является то, что это полномочие не возникает автоматически, по решению общественности. Оно делегируется государством, производно от воли государства — единственного и единого суверена на территории страны. В этом смысле государственная власть выступает как ведущая, основная форма социалистического общественного самоуправления, при которой сохраняется «примат государственной власти над другими формами самоуправления»².

Признание «примата государственной власти» ведет к ряду практически важных выводов.

Во-первых, объем и содержание властных полномочий общественности определяется государством. Эти полномочия устанавливаются решениями государственных органов или совместными решениями органов государства и общественности. Так, правомочия товарищеских судов определены государством (см. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 августа 1961 г.), а правомочия добровольных народных дружин установлены совместным постановлением ЦК КПУ и Совета Министров СССР (Постановление от 6 июня 1961 г.). Следовательно, общественность не может самостоятельно решать вопросы о передаче ей властных полномочий или об их объеме.

Во-вторых, передача общественности функций государственных органов и властных полномочий по их осуществлению не означает умаления роли государства, ослабления значения государственного аппарата в общественной жизни. На XXII съезде КПСС подчеркивалось, что передача многих важных функций государственных органов общественности не означает и не может означать ослабления государственного контроля, требования выполнения предписаний социалистического права.

В-третьих, государство осуществляет в той или иной степени руководство общественной самодеятельностью. Это руководство принципиально отличается от административного руководства государственных органов подчиненными учреждениями, оно носит характер организационно-массовой работы и помощи общественности. Государственные органы способствуют образованию организаций общественной самодеятельности, обращаются к общественности с просьбой, советами, рекомендациями, оказывая в то же время организационную помощь общественности. Например, в Положении о районном Совете депутатов трудящихся СССР указывается на обязанность исполкома Совета способствовать распространению политических и научных знаний среди населения; Положением о городском Совете депутатов трудящихся АзССР предусмотрено, что исполком «способствует работе местного отделения Общества по распространению политических и научных знаний ..., организует проведение для населения лекций, бесед и докладов»; в Постановлении СМ РСФСР от 14 января 1956 года «Об утверждении Устава Всероссийского общества содействия охране природы и озеленению населенных пунктов» указывается на обязанность министерств и ведомств РСФСР, Советов Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов и горисполкомов городов республиканского подчинения

¹ См.: Ленин В. И. Государство и революция / В. И. Ленин // Соч. — Т. 25. — С. 391.

² Тихомиров Ю. А. Развитие социалистической государственной власти / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. — 1963. — № 5. — С. 32.

оказывать всемерную помощь обществу в выполнении возложенных на него задач.

Государство поддерживает общественность материально, помогая созданию имущественной и материально-технической базы организаций общественной самодеятельности. Например, на исполкомы местных Советов возложена обязанность материально-технического обеспечения работы народных дружин по охране общественного порядка. Наконец, мероприятия общественности обеспечиваются государственной властью, деятельность общественности находится под государственной защитой (См. ст. 126, 141 Конституции СССР, ст. 61, 138 УК УССР), а ее решения поддерживаются в необходимых случаях государственным принуждением.

В-четвертых, государство, передавая властные полномочия общественности, оставляет за собой право контроля и проверки властных актов общественности и, в ряде случаев, право непосредственной отмены актов, принятых общественностью с превышением полномочий или с нарушением закона. Так, в соответствии со ст. ст. 18, 19 Положения о товарищеских судах УССР народный суд имеет право проверить законность решения товарищеского суда о возмещении ущерба, наложении штрафа или ином имущественном взыскании, а исполком Совета депутатов трудящихся вправе предложить товарищескому суду пересмотреть дело, если решение по делу противоречит действующему законодательству.

Надзорно-контрольные функции государства в отношении властных актов общественности, надзор социалистического государства за деятельностью общественности обоснован положением государства в системе общенародной демократии.

Наличие определенных функций государства по руководству общественностью, надзорные права государственных органов в отношении общественной деятельности ни в коей мере не снижают самостоятельности организаций общественной самодеятельности в проведении ими организационно-массовой работы на определенных участках общественной жизни, не ведут к умалению роли общественности в определении форм, методов и мер общественного воздействия на поведение людей в обществе, на общественные отношения.

Об этом свидетельствует то, что общественность в социалистическом государстве получает властные полномочия, которые, в частности, проявляются не только в участии общественности в правоприменительном процессе, но наиболее ярко проявляются в признании организа-

ций общественной самодеятельности самостоятельными субъектами применения права.

Таким образом, Советское государство, уполномочивает организации общественной самодеятельности на применение норм права, признает за правоприменительной деятельностью общественности властный и организующий характер.

Властность общественности в правоприменительном процессе выражается прежде всего в праве издавать индивидуальные общеобязательные акты, исполнение которых является юридической обязанностью для учреждений, организаций, граждан. Так, в ст. 15 Устава Союза спортивных обществ и организаций СССР указывается на то, что постановления Центрального Совета Союза и его Президиума по вопросам физической культуры и спорта «являются обязательными для всех добровольных спортивных обществ, министерств, ведомств и организаций, проводящих работу по физической культуре и спорту». На этом основании Постановлением Президиума Совета Союза спортивных обществ и организаций УССР от 8 октября 1959 г. предложено Министру просвещения УССР открыть отделения лыжного спорта в детских спортивных школах ряда областей. В Постановлении этого Союза от 25 ноября 1959 г. содержится не только рекомендация об улучшении организации и методики проведения учебных занятий по физическому воспитанию в школах, но и прямое указание на развертывание работы в школах Украины по строительству простых спортивных сооружений и укомплектование до 1965 г. средних школ республики учителями физического воспитания с высшим образованием. Положением о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию предусмотрена юридическая обязанность предприятия, учреждения исполнить постановление ФЗМК о возмещении ими бюджету государственного социального страхования расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности трудящегося, явившейся результатом нарушения администрацией правил охраны труда и техники безопасности.

Предписания общественности в адрес других субъектов, для которых эти предписания обязательны, могут содержать общие указания о необходимости проведения тех или иных мероприятий с возложением обязанности на администрацию организовать эти мероприятия. Например, администрация обязана устранить недостатки производственной деятельности, указанные производственным совещанием, реагировать на предложения совещания об укреплении кадрами отстающих участков путем издания приказов по

каждому решению совещания об организации исполнения этих решений.

В ряде случаев предписания общественности содержат конкретный перечень мероприятий и порядок их организации. Для осуществления этих предписаний не требуется других актов.

Властный, общеобязательный характер правоприменительных актов общественности, изданных в пределах компетенции организаций общественной самостоятельности, выражается не только в обязанности субъектов, к которым обращено предписание исполнить волю общественности, но и в том, что органы государства при наличии решения общественности по рассматриваемому ими вопросу должны учитывать мнение общественности, а в определенных, указанных в законе, случаях не могут вообще рассматривать и решать вопрос после того, как состоялось решение общественности. Например, ст. 31 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик считает достаточным основанием для отказа судьи в приеме заявления по гражданскому делу факт состоявшегося решения товарищеского суда, принятого в пределах его компетенции, по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям.

Государство представляет общественности властные полномочия для осуществления активной организаторской деятельности, для обеспечения руководства общественности жизнью страны на определенных участках общественной жизни. Общественность по существу выступает нередко как субъект государственного руководства обществом. В таком качестве проявляются организации общественной самостоятельности, в частности, в правоприменительном процессе. Верно поэтому сделал Трусковецкий городской Совет депутатов трудящихся, определив в «Положении о городском внештатном отделе промышленности и строительства», что отдел имеет право «в объеме своих функций и на основе решений исполкомов городского, областного Советов и приказов управления промышленностью и строительством давать распоряжения, обязательные для всех действующих в городе предприятий».

В то же время объем властных полномочий общественности предполагает учет отличительных черт в методах и содержании работы общественности. Не следует забывать о том, что общественность должна по-новому работать, по-новому выполнять общественные функции. Властные полномочия должны представляться общественности как вспомогательное средство только в тех случаях, когда они действительно способствуют решению задач общественности

по участию в руководстве жизнью страны. Стремление возложить на общественность не свои функции, передать ей властные полномочия, выходящие за пределы компетенции общественности, непременно ведет к вредному параллелизму в работе общественности и государственных органов, к превращению представителей общественности в должностных лиц государственного аппарата. Характерным примером в этом отношении является практика назначения внештатных следователей и прокуроров. Эта практика привела к передаче общественности несвойственных ей процессуальных функций и повлекла в ряде случаев нарушение законности¹.

Проведение воли общественности в жизнь при применении ею норм права на основе властных полномочий обеспечивается силой авторитета общественности, а в необходимых случаях и государственной властью. Это обеспечение осуществления актов применения норм права общественности проходит в различных формах. В одних случаях граждане, должностные лица обязываются выполнять указания общественности под условием юридической ответственности за их невыполнение. Так, невыполнение решения комиссии по трудовым спорам о восстановлении неправильно уволенного работника влечет материальную ответственность администрации в виде выплаты заработной платы за вынужденный прогул трудящегося (Положение о порядке рассмотрения трудовых споров, ст. 40, ч. 1); сопротивление народному дружиннику при исполнении им обязанностей по охране общественного порядка влечет уголовную ответственность виновных лиц (УК УССР, ст. 188¹).

В других случаях представителям общественности предоставляется полномочие на непосредственное применение принудительных мер в отношении лиц, отказавшихся выполнять предписания общественности. Так, народным дружинникам дано право в случае необходимости изымать оружие, предметы нападения (Положение о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка в УССР, ст. 22)², общественным автоинспекторам предоставлено право задерживать водителей вместе с автома-

¹ См.: Участие общественности в работе прокуратуры по борьбе с преступностью и другими правонарушениями // Социалистическая законность. — 1963. — № 1. — В этой редакционной статье совершенно верно подчеркивается, что «общественность участвует в работе органов следствия только в рамках закона»

² Характерно, что в Положении, принятом в КазССР, прямо предусмотрена возможность применения силы для исполнения дружинниками своих обязанностей (см.: Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР. — 1969. — № 16. — Ст. 118).

шиной и доставлять их в ближайшие органы милиции или в госавтоинспекцию, если устанавливается, что водитель за рулем находился в нетрезвом состоянии (Инструкция о работе общественных автоинспекторов (утв. МВД СССР 26 августа 1961 г.), ст. 19 п. «б»). Профсоюзные органы имеют право принудительно в бесспорном порядке взыскивать с предприятий, учреждений взносы по социальному страхованию.

При необходимости государственные органы сами принимают на себя обязанность по исполнению решений общественности. Так, решение товарищеского суда о возмещении причиненного ущерба может быть принудительно исполнено через народный суд (после проверки представленных материалов и законности решения). Пособия по социальному страхованию выплачиваются на основе решений комиссий по социальному страхованию при ФЗМК администрацией предприятий и учреждений (Положение о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию, ст. 120).

Таким образом, властность, общеобязательность правоприменительных актов общественности всесторонне обеспечена общественными и государственно-правовыми гарантиями.

Однако эти же признаки (властность, общеобязательность) характерны не только для правоприменительной деятельности общественности, но и для правотворческой деятельности. Поэтому необходимо учитывать, что при применении норм права общественностью, как во всяком правоприменительном процессе, предписания субъекта применения права имеют индивидуальное, персонифицированное значение. Акт применения права не устанавливает общей нормы, а адресуется определенным лицам или организациям. Так, руководящие органы Союза спортивных обществ и организаций СССР выносят решения о присуждении почетных спортивных

званий «Мастер Спорта», «Заслуженный Мастер Спорт». Эти решения имеют строго персонифицированный характер.

Важной чертой деятельности общественности по применению норм права является то, что эта деятельность находит процессуальное оформление в решениях, постановлениях, протоколах и других актах общественности. В законах и нормативных актах организаций общественной самодеятельности предусматривается обязательная или рекомендуемая форма актов применения права. Нередко форма таких актов вырабатывается практикой и наукой. Но во всех случаях правоприменительная деятельность общественности должна быть процессуально оформлена. Это необходимо для четкости и ясности решений общественности, для наиболее полной и своевременной реализации ее решений, для создания возможности проверки законности и обоснованности решений.

Властный и организующий характер правоприменительной деятельности общественности, персонифицированное значение актов применения права общественностью и процессуальное оформление этих актов дают основания рассматривать советскую общественность как самостоятельный субъект применения норм советского права.

Следовательно, в правоприменительном процессе общественность может выступать либо как содействующий применению права субъект, либо как самостоятельный субъект применения права.

Возрастание роли общественности в применении норм социалистического права подтверждает общенародный характер советского права и свидетельствует о повышении авторитета правовых предписаний посредством введения в сферу правового регулирования качественно новых субъектов, советской общественности, с одновременным развитием демократизма социалистического права.

ПИТАННЯ ПРО ВЛАДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ РАДЯНСЬКОГО ПРАВА

*Проблеми правознавства. — 1967. —
Випуск 6. — С. 12—21.*

Зростання ролі радянської громадськості в правовому регулюванні життя країни є проявом загальної закономірності й основного напрямку розвитку соціалістичної державності — всебічного розгортання й удосконалення соціалістичної демократії.

Радянська громадськість вносить свій вклад у правотворчість і реалізацію норм соціалістичного права, що створює необхідні умови для кожного громадянина брати участь в обговоренні законів держави й у втіленні їх у життя¹.

Застосування права — найважливіша форма реалізації правових розпоряджень організаціями громадської самодіяльності, яка найбільш повно забезпечує можливість їх участі в державно-правовому будівництві, в управлінні справами суспільства і держави.

В процесі такої діяльності ці організації виступають як суб'єкти, що сприяють застосуванню норм права державними органами, або як самостійні суб'єкти правозастосовної діяльності.

Громадськість сприяє застосуванню норм права постановкою перед відповідними державними органами питань про необхідність видання актів застосування права, активною участю в підготовці матеріалів для видання цих актів, підготовкою самого акту або спільною чи погодженою з державними органами правозастосовною діяльністю.

На практиці особливо важливо відрізнити самостійну правозастосовну діяльність від сприяючої ролі громадськості і спільну діяльність від погодженої.

Викликає, зокрема, заперечення практика видання актів застосування права деякими органами громадськості, не наділеними самостійними правозастосовними функціями. Ще не існує усталеної практики безумовного скасування актів

застосування права, в яких не виражена передбачена законом загальна воля державного органу і громадськості.

У перспективі розвитку соціалістичного суспільства сприяюча роль громадськості в застосуванні права послідовно піде в напрямі від скоординованих дій державних органів і громадськості до їх спільних дій, а далі — до самостійного застосування права організаціями громадської самодіяльності.

Самостійна правозастосовна діяльність громадських об'єднань означає виконання ними певних завдань державного керівництва суспільством, здійснення функцій державних органів, але зовсім не вказує, як вважають деякі юристи, на звуження сфери правового регулювання, зменшення ролі радянського права в організації суспільного життя². Тут у певному розумінні спостерігається зворотний процес — зростання ролі права, посилення його авторитету за рахунок введення в сферу організаторів правового регулювання нового суб'єкту, що відіграє значну роль у суспільному житті, — радянської громадськості.

Тісний зв'язок і взаємообумовленість повноважень громадськості на правозастосовну діяльність і на здійснення функцій державних органів вимагають вирішити питання про специфіку цих функцій.

Характер, соціальна природа функцій, що передаються громадськості, і механізм їх передачі привернули за останні роки увагу юристів. Проте в численній літературі з цього питання немає єдності поглядів.

Розбіжність здебільшого викликає природа зазначених функцій. Одні юристи вважають, що після передачі вони цілком втрачають і державний, і політичний характер³, інші визнають втра-

¹ Під радянською громадськістю ми розуміємо самодіяльні об'єднання людей, які склалися добровільно, виражають громадську думку і волю певних груп соціалістичного суспільства, діяльність яких ґрунтується на громадському переконанні і примусі та спрямована на суспільно-корисні завдання будівництва комуністичного суспільства. Громадськість охоплює організації громадської самодіяльності (громадські організації, органи громадської самодіяльності; об'єднання громадян за територіальними та іншими ознаками) і групи громадян, організаційно не оформлених.

² Авдеев Ю. И. Правила социалистического общежития и участие общественности в их охране / Ю. И. Авдеев, В. Н. Струнников. — М. : Госюриздат, 1961. — С. 63.

³ Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании / В. М. Горшенев. — М. : Госюриздат, 1963. — С. 24—25. (Згадана вихідна позиція приводить В. М. Горшенева до висновку, що зростання ролі громадських організацій в застосуванні норм радянського права є одним із доказів поступової втрати функціями управління політичного характеру); Горшенев В. М. Возрастание роли общественных организаций и коллективов

ту ними лише державного характеру при збереженні політичного¹, треті, навпаки, наставляють на збереженні функціями, які передаються, державного характеру. Найбільш справедливою ми вважаємо позицію авторів, які вимагають диференційованого підходу до природи цих функцій, залежно від того, змінюється чи зберігається їх природа при переході у відання громадськості².

Гадаємо, що незалежно від суб'єкта здійснення керівництва суспільством, ці функції в класовій державі завжди мають політичний характер. Політика визначається відношеннями класів, діяльністю держави³, і тому керівництво суспільством з боку держави чи громадськості має політичний характер.

Вся діяльність з організації господарської і культурно-виховної роботи, що здійснюється в соціалістичному суспільстві органами держави і громадськістю, — виражає політику Комуністичної партії і держави, реалізує цю політику на практиці.

Вирішення питання про державний характер функцій, які передаються громадськості, ускладнюється тому, що в одних випадках вони зберігають, а в інших — втрачають свій державний характер. Прихильники диференційованого підходу кладуть в основу характеристики відмінностей цих функцій наявність чи відсутність повноважень на зовнішній примус⁴, доводячи, що наявність їх свідчить про збереження функцією державного характеру. Наприклад, функція з організації керівництва лекційною пропагандою, яку держава передала у відання товариства «Знання», втратила державний характер, бо товариство не уповноважене застосовувати зовні примусові

заходи, а функція в галузі керівництва соціальним страхуванням, передана профспілкам, зберегла державний характер, оскільки профспілки мають право користуватися офіційними примусовими заходами⁵.

Погоджуючись з необхідністю розмежування зазначених видів функцій, не можна визнати згаданих критерій їх розмежування точним, бо громадськість не володіє спеціальним апаратом примусу і тому не може самостійно застосовувати примусові заходи.

Правильніше говорити не про передачу разом з функцією повноважень на примус, а про передачу владних повноважень.

Владне повноваження не зводиться до примусу і не обмежується примусовими заходами. В його поняття включается передусім повноваження на видання загальнообов'язкових актів, що мають організуючий характер у зовнішній (щодо даної організації) сфері і повноважень, які забезпечили б здійснення владних актів⁶.

Загальне поняття владності здобуває істотну особливість залежно від суб'єкта влади. В. І. Ленін, вказуючи на існування влади в усякому людському співжитті, вимагає відрізнити державну владу від інших її видів, наприклад, родової⁷. Керуючись цим ленінським положенням, слід відрізнити відповідно до розглядуваного питання державно-владне і громадсько-владне повноваження по керівництву суспільством.

У зв'язку з цим викликає сумнів твердження П. О. Недбайла, що визнання ознаки застосування права владності правозастосовного акту як обов'язкової виключає з числа суб'єктів застосування права громадські організації і що владність ці організації здобувають тільки тоді, коли уповноважені діяти як державні органи⁸. Насправді не наявність владності, а її характер

трудящихся в применении норм Советского права на современном этапе / В. М. Горшенев // Правоведение. — 1963. — № 1. — С. 3.

¹ Петров Г. Н. Соотношение социалистической государственности и общественности в период развернутого строительства коммунизма / Г. Н. Петров, В. С. Петров // Тезисы докладов на межвузовской научной конференции. — Л.: Изд-во ЛГУ. — 1961. — С. 4.

² Правовое положение профессиональных союзов СССР. — Л.: Изд-во ЛГУ. — 1962. — С. 13; Пиголкин А. С. Формы реализации норм общенародного права / А. С. Пиголкин // Советское государство и право. — 1963. — № 6. — С. 33.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 32. — М.: Издательство политической литературы, 1969. — С. 290—297.

⁴ Ю. М. Козлов пише: «Саме в відсутності повноважень на застосування примусових заходів зовні, тобто за межами внутрішніх інтересів організації, ми бачимо недержавний характер здійснюваних нею функцій» (Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю. М. Козлов. — М.: Изд-во МГУ, 1962. — С. 198.

⁵ Там же. — С. 199; Козлов Ю. М. О характере функций и полномочий общественных организаций / Ю. М. Козлов. // Правоведение. — 1964. — № 3.

⁶ Саме тому більш влучною ніж ознака примусу (згадані праці Ю. М. Козлова), є ознака «адміністративної розпорядливості» (Васильев В. Привлечение масс к работе советского аппарата / В. Васильев, Ю. Тихомиров. — Советские депутаты трудящихся. — 1961. — № 6. — С. 34) або «адміністративно-правового рішення» організаційних питань. Starosciak I. Decentralizacja administracji / I. Starosciak. — Warszawa, 1960. — S. 287.

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 1. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 381.

⁸ Недбайло П. О. Применение советских правовых норм. — М.: Госюриздат, 1960. — С. 146, 147. На цій же позиції при вирішенні спеціальних питань стоїть Л. В. Багрий-Шахматов, який вважає, що акти органів громадськості відрізняються від актів органів державного управління тим, що не володіють владністю (Багрий-Шахматов Л. В. Участие советской общественности в де-

визначає становище громадськості в правозастосовному процесі. Як відомо, деякі органи державного управління не мають владних повноважень (наприклад, організаційно-інструкторські відділи виконкомів), а ряд органів громадськості володіє значними владними повноваженнями (наприклад, товариські суди).

Радянська держава, уповноважуючи організації громадської самодіяльності на застосування норм права, визнає за правозастосовною діяльністю громадськості владний і організуючий характер, а актам застосування норм права надає значення персоніфікованих правових розпоряджень.

Владність громадськості в правозастосовному процесі виражається насамперед у праві видавати індивідуальні загальнообов'язкові акти, виконання яких є юридичним обов'язком для установ, організацій, громадян.

Так, Положенням про порядок призначення і виплати допомоги по державному соціальному страхуванню передбачений юридичний обов'язок установи виконати постанову ФЗМК про відшкодування виробництвом, установою, організацією бюджету державного соціального страхування витрат на виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності трудящих, що з'явилася результатом порушення адміністрацією правил охорони праці і техніки безпеки. Вказівки громадськості на інших суб'єктів, для яких ці розпорядження обов'язкові, можуть вміщати загальні вказівки про необхідність проведення тих чи інших заходів з вимогою, щоб адміністрація організувала їх виконання. Так, адміністрація зобов'язана усунути недоліки у виробничій діяльності, вказані виробничою нарадою, чи реагувати на її пропозицію про зміцнення відстаючих ділянок, і це виявляється в тому, що по кожному пункту має бути виданий наказ про виконання рішення наради¹.

В ряді випадків розпорядження громадськості містять у собі конкретний перелік заходів та порядок їх організації; для їх здійснення не потрібні інші акти.

Владний, загальнообов'язковий характер правозастосовних актів громадськості, виданих у межах компетенції організацій громадської самодіяльності, виражається не тільки в обов'язку суб'єктів, яких стосується вказівка, виконати

ятельности исправительно-трудовых учреждений / Л. В. Багрий-Шахматов. — Вильнюс. — 1963. — С. 23).

¹ Положення про ПДВН не передбачає формально такого обов'язку адміністрації (що, безсумнівно, є недоліком), але практика найкращих підприємств іде за цим шляхом. Рекомендації щодо цього містяться в Постанові Президії ВЦСПС від 23 лютого 1960 р. — 36. (Постановлення Президиума и Секретариата ВЦСПС. — Профиздат. — 1961. — С. 86).

волю громадськості, але й у тому, що жодна інша організація не може займатись розв'язанням питання після того, як винесене рішення громадськості. В усякому разі при вирішенні такого питання повинна бути врахована громадська думка.

П. 5 ст. 136 ЦПК УРСР, наприклад, встановлює, що достатньою основою для судді відмовити в прийомі заяви у цивільній справі є наявність рішення товариського суду, прийнятого в межах його компетенції, зі спору між тими ж сторонами, з того ж предмету і по тих же доказах².

Держава надає громадськості владні повноваження для активної організаторської діяльності із забезпечення керівництва суспільним життям країни на певних ділянках. Тому громадськість нерідко виступає як суб'єкт державного керівництва суспільством, зокрема в правозастосовному процесі. Так, наряд на виконання сільськогосподарських робіт, виданий колгоспникам службовими особами (бригадами, зав. фермами та ін.), є актом застосування норм колгоспного права і має організуюче значення в сільськогосподарському виробництві, бо містить у собі вказівки на обов'язки колгоспників, оцінку кількості та якості праці тощо.

Саме тому принципово неправильно є позиція тих юристів, які вважають, що визнання юридичного обов'язку суб'єктів виконувати рішення і правомочності громадськості на видання індивідуальних актів, що мають юридичну силу, підривають ідею розширення ролі і значення громадськості³. В той же час обсяг владних повноважень останньої передбачає урахування відмінних рис у методах і змісті її роботи.

Владні повноваження повинні надаватись громадськості як допоміжний засіб тільки в тому випадку, коли вони дійсно сприяють розв'язанню завдань по керівництву життям країни. Намагання перекласти на громадськість не властиві їй функції чи владні повноваження, що виходять за межі її компетенції, незмінно призводять до шкідливого паралелізму в роботі громадськості і державних органів, до заміни першою других, до перетворення представників громадськості на службових осіб державного апарату. Характерним прикладом щодо цього є практика призначення позаштатних слідчих і прокурорів, поширена в минулі роки в Москві, Пермі та інших

² Цим обумовлюється загальнообов'язковість рішень товариського суду (Фельдман А. Правове значення рішення товариського суду / А. Фельдман // Радянське право. — 1963. — № 2. — С. 36).

³ Алехин А. П. К вопросу о роли общественности в управлении железнодорожным транспортом / А. П. Алехин // Вестник МГУ. Право. — 1962. — № 8. — С. 31.

містах. Ця практика привела до передачі громадськості не властивих їй процесуальних функцій і викликала ряд порушень законності¹.

Для уникнення в майбутньому подібних явищ необхідно насамперед чітко визначити, що передача владних повноважень громадськості не надає їй правозастосовній діяльності державно-владного характеру², не наділяє державно-владними повноваженнями, «самостійними адміністративними і юрисдикційними правами владного характеру»³.

Перехід у відання громадськості державно-владних повноважень, змінює їх характер, перетворюючи у громадсько-владні⁴. Саме так слід розуміти слова В. І. Леніна: «Чим більш всенародним стає само виконання функцій державної влади, тим менше стає потреба в цій владі»⁵.

Перш за все, передача владних повноважень не викликає передачі громадськості спеціального державного апарату панування і примусу, а також створення спеціальних громадських примусових органів. Владні повноваження громадськості здійснюються самими трудящими або їх представниками здебільшого безкоштовно при відбутті «уроку» продуктивної роботи⁶. Передача владних

повноважень не визначає і передачі громадськості повноважень на безпосередній державний примус⁷.

Держава гарантує і підтримує законні заходи громадськості, посилює її авторитет авторитарністю своєї влади, але не передає нікому цю авторитарність. Так, товариський суд не може в примусовому порядку самостійно здійснити своє рішення по майновому спору, але має право звернутися за допомогою в державний суд, який зобов'язаний після перевірки матеріалів справи забезпечити реалізацію рішення громадського органу.

Важливою відмінністю громадсько-владного повноваження є те, що воно не виникає автоматично за рішенням громадськості. Воно делегується державою залежно від волі держави — єдиного суверена на її території. Робітничі організації (профспілки й інші), вказував В. І. Ленін, управляють «під загальним керівництвом Радянської влади, єдино суверенної»⁸.

У цьому розумінні слід погодитись з Ю. А. Тихомировим, який вважає державну владу провідною, основною формою соціалістичного суспільного самоуправління і бачить в цьому «примат державної влади над іншими формами самоуправління»⁹.

Визнання «примату державної влади» приводить до ряду практично важливих висновків у розглядуваному питанні:

По-перше, обсяг і зміст владних повноважень громадськості визначаються державою і встановлюються рішенням державних органів або спільними рішеннями органів держави і громадськості.

Отже, громадськість не може самостійно розв'язати питання про передачу їй владних повноважень чи їх обсяг¹⁰. Така постановка питань

¹ Участие общественности в работе прокуратуры по борьбе с преступностью и другими правонарушениями // Социалистическая законность. — 1963. — № 1. — С. 8. У цій редакційній статті цілком слушно підкреслюється, що «громадськість бере участь у роботі слідчих органів тільки в рамках закону». Ця думка конкретизована Б. М. Савицьким, який справедливо вказав на те, що «участю представників громадськості в проведенні слідчих дій, направлених на одержання доказів... і повинна бути обмежена допомога громадськості при розслідуванні злочинів» (Савицький В. М. Некоторые вопросы участия общественности в расследовании преступлений / В. М. Савицкий // Советское государство и право. — 1964. — № 11. — С. 76).

² Дюринг И. Я. Основные черты применения норм права советской общественностью / И. Я. Дюринг. // Вопросы государства и права. — Свердловск. — 1964. — С. 31.

³ Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю. М. Козлов. — М. : Изд-во МГУ, 1962. — С. 200; Мицкевич А. М. Субъекты советского права / А. М. Мицкевич. — Госюриздат, 1962. — С. 191.

⁴ Ц. А. Ямпольська вважає, що передача громадськості державно-владних повноважень змінює органічний склад повноваження і веде до зміни форм і методів діяльності з його здійснення (Ямпольська Ц. А. Общественные организации и развитие социалистической государственности / Ц. А. Ямпольская // Юридическая литература. — 1965. — С. 115, 118). На наш погляд, послідовний розвиток цих міркувань повинен привести до визнання поняття громадсько-владного повноваження.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 25. — М. : Издательство политической литературы, 1969. — С. 379.

⁶ Там само. — Т. 27. — С. 237.

⁷ Громадський контроль, підкреслює Ю. М. Козлов, «не може безпосередньо використовувати методи, властиві органам державного контролю, як наприклад, покарання винного...» (Розрядка моя — М. О.) — Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю. М. Козлов. — М. : Изд-во МГУ. — 1962. — С. 148.

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 27. — М. : Издательство политической литературы, 1969. — С. 127.

⁹ Тихомиров Ю. А. Развитие социалистической государственной власти / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. — 1963. — № 5. — С. 32.

¹⁰ В юридичній літературі були спроби довести, що громадські організації самі визначають обсяг владних повноважень, характер функцій, виконуваних ними по керівництву суспільством. Найчастіше при цьому виходили з догматичного тлумачення окремих статей КЗпП про становище профспілок в СРСР. Я. Кантарович, наприклад, використав для цієї мети ст. 152 КЗпП (Кантарович

ня має не тільки теоретичне значення, але й глибокий практичний зміст. Практика діяльності організацій громадськості свідчить, що найбільш істотні порушення законності з її боку зв'язані з перевищенням наданих їй державою повноважень. Тим більш дивними здаються намагання деяких авторів обґрунтувати це перевищення. Так, В. Н. Антонов і С. І. Меєрзон наполегливо рекомендують визнавати юридичну силу за рішеннями органів ВОВР про кваліфікацію пропозицій раціоналізаторськими, хоч таких повноважень громадськості не має і перевищує їх коло, визнане статутом¹.

По-друге, передача громадськості функцій державних органів і владних повноважень на їх здійснення не означає зменшення ролі держави, послаблення значення державного апарату в громадському житті².

По-третє, держава здійснює в тій чи іншій мірі керівництво громадською самодіяльністю.

Це керівництво принципово відрізняється від адміністративного керівництва державних органів підлеглими установами, бо має характер організаційно-масової роботи і допомоги громадськості. Державні органи сприяють створенню організацій громадської самодіяльності, звертаються до них з порадами і рекомендаціями. Держава підтримує громадськість матеріально, допомагає створенню майнової і матеріально-технічної бази для її організацій.

Відповідні заходи громадськості забезпечуються державною владою, під її захистом знаходиться вся діяльність громадськості (ст. 126, 141 Конституції СРСР, ст.ст. 61, 188 Конституції УРСР) і рішення останньої підтримується в необхідних випадках державним примусом³.

Я. Профсоюзы / Я. Кантарович. — Профиздат., 1925. — С. 4).

¹ Антонов В. Н. Общественность и изобретательство / В. Н. Антонов, С. И. Меєрзон // Советское государство и право. — 1961. — № 9. — С. 67.

² Ю. А. Тихомиров підкреслює, що від передачі функцій компетенція Рад не звужується, змінюється тільки форма впливу на рішення питань управління, переданих громадськості (Тихомиров Ю. А. Представительные органы власти и развитие государственного управления в период строительства коммунизма / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. — 1963. — № 2. — С. 46). Протилежної позиції дотримується, наприклад, г. І. Петров (див.: Петров г. И. Некоторые вопросы развития советской государственности / г. И. Петров // Правоведение. — 1963. — № 4. — С. 12).

³ Радянська держава, підкреслює В. М. Догадов, не тільки надає профспілкам певні повноваження, але й забезпечує заходами державного правового впливу на їх реалізацію (Правовое положение профсоюзов СССР. — Л.: Изд-во ЛГУ. — 1962. — С. 11). Виконання профспілками функцій по розгляданню трудових спорів, говорить В. І. Ушаков. — «було б неможливо, якби профспілка не мала повноважень на примусове виконання

По-четверте, держава, делегуючи владні повноваження громадськості, залишає за собою право контролю і перевірки її владних актів і в ряді випадків право безпосереднього скасування актів, прийнятих громадськістю з перевищенням повноважень або з порушенням закону. Так, відповідно до ст.ст. 17, 18 Положення про товариські суди УРСР народний суддя має право перевірити законність рішення товариського суду про відшкодування втрати, накладання штрафу або про інше майнове стягнення, а виконком Ради депутатів трудящих має право запропонувати товариському суду переглянути справу, якщо рішення суперечить діючому законодавству.

Наглядово-контрольні функції держави щодо владних актів громадськості, нагляд соціалістичної держави за її діяльністю обґрунтовані становищем держави в системі соціалістичної демократії. В юридичній літературі справедливо вказується на необхідність дальшого вдосконалення форм контролю і нагляду держави за діяльністю організацій громадської самодіяльності⁴.

Пропозиції, спрямовані на удосконалення нагляду держави за діяльністю громадськості, в принципі відповідають практиці радянського державного будівництва. Так, ще Постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 20 лютого 1933 р. встановлювався нагляд за роботою товариств і спілок з боку наркоматів і прирівняних до них центральних установ, «з діяльністю яких безпосередньо зв'язані задачі цих товариств і спілок»⁵.

Не вдаючись до обмірковування конкретних пропозицій, висловлених в літературі, ми вважаємо практично необхідним:

1) відмовитись від існуючої серед прокурорських робітників думки, що наглядові функції прокуратури не поширюються на діяльність громадськості. Треба встановити межі наглядової діяльності прокуратури щодо організацій громадської самодіяльності;

рішень КТС і постанов ФЗМК при допомозі державного апарату» (Там само. — С. 99).

⁴ Так, г. М. Ясинський пропонує передбачити в Положенні про районні Ради депутатів трудящих УРСР право виконкомів Рад скасувати рішення правління і загальних зборів колгоспів, що суперечать закону (Ясинський г. М. Некоторые вопросы дальнейшего совершенствования колхозного законодательства / г. М. Ясинський // Советское государство и право. — 1962. — № 2. — С. 112. А. Я. Клейман, П. Е. Орловський доводять доцільність передач наглядових прав щодо товариських судів народним судам (Клейман А. Я. Рассмотрение товарищескими судами гражданско-правовых споров / А. Я. Клейман, П. Е. Орловський // Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма. — М.: Изд-во МГУ. — 1962. — С. 431).

⁵ СЗ УССР, 1933. — № 11. — Ст. 123.

2) видати Положення про організацію громадської самодіяльності в республіках і в Союзі РСР, в якому визначити владні повноваження основних форм громадськості;

3) встановити обов'язком місцевих Рад реєструвати статuti, положення та інші громадські нормативні акти, які передбачають організацію і діяльність громадськості і не підлягають по закону затвердженню в іншому порядку;

4) можливо створити якийсь орган по координації діяльності громадських об'єднань та їх взаємозв'язку, в тому числі і з державними органами, з правом функціонування власного

друкованого, в усякому разі інформаційного, органу;

5) декларувати в основних нормативних актах, що регламентують роботу громадськості, соціалістичну законність як основу громадської діяльності.

Ці пропозиції зміцнять, на нашу думку, правову основу громадської діяльності в правозастосовному процесі, створять додаткові гарантії успішної організаційно-масової роботи радянської громадськості, допоможуть їй в найбільш ефективному доцільному визначенні форм, методів і заходів суспільного впливу на соціалістичні відносини.

РАЗДЕЛ 3

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*Искусство управлять государством является
наивысшим из всех искусств*
Демокрит

ЮРИДИЧНА НАУКА І УПРАВЛІННЯ

Радянське право. — 1981. — № 5. — С. 83.

В умовах розвинутого соціалізму з року в рік зростає значення управлінської діяльності, її організаційних структур і методів. XXVI з'їзд КПРС, а перед ним листопадовий (1979 р.) і жовтневий (1980 р.) Пленуми ЦК КПРС визначили управління як важливий резерв одинадцятирічної п'ятирічки і довгострокових завдань комуністичного будівництва.

Які фактори обумовлюють підвищення ефективності і якості управління? У чому полягають завдання юридичної науки по вдосконаленню організаційної структури управління, зміцненню дисципліни, підвищенню відповідальності управлінських кадрів? Ці та інші актуальні проблеми були у центрі уваги учасників обговорення циклу праць науковців Інституту держави і права АН УРСР, організованого кафедрою державного і адміністративного права юридичного факультету Одеського державного університету і редакцією журналу «Радянське право».

Науковці відділу державно-правових проблем управління народним господарством Інституту у період між XXV і XXVI з'їздами КПРС підготували до друку монографії: «Соціальні та державно-правові аспекти управління в СРСР», «Ефективність і якість управлінської діяльності (державно-правовий аспект)», «Менеджеризм — апологетика сучасного капіталізму (політико-правовий аналіз)», «Функція і організаційна структура органу державного управління», «Проблема інтересу у державному управлінні», «Правова відповідальність службових осіб апарату державного управління».

В ході наукової дискусії виступили член-кореспондент АН УРСР В. В. Цветков, професори Одеського держуніверситету доктори юридичних наук Є. В. Додін, М. П. Орзіх, І. М. Попова, О. В. Сурилов, завідувач кафедри Одеського інституту народного господарства, доктор юридичних наук, професор І. М. Пахомов, викладачі, аспіранти та студенти вузів м. Одеси, Харківського юридичного інституту ім. Ф. Е. Дзержинського. В засіданні взяв участь головний редактор журналу «Радянське право» Ю. Г. Вербенко.

Відкриваючи обговорення, завідувач кафедри державного і адміністративного права ОДУ проф. М. П. Орзіх підкреслив актуальність і науково-практичне значення праць, присвячених соціально-правовим питанням управління, концептуальну єдність позицій авторів. Він відзначив високий науковий рівень обговорюваних праць, їх прикладне значення, аргументовану критику буржуазних

теорій управління. Незважаючи на складність предмета дослідження, праці написано доступно. Особливу увагу привертає обраний авторами концептуальний рівень розробки проблеми, висунення на перший план юридичної організації управління — «правового управління», що дає широку можливість використовувати результати досліджень в учбовому процесі при підготовці спеціалістів з державно-правової спеціалізації.

Доцент М. Д. Орехов (кафедра наукового комунізму ОДУ) зазначив, що, описуючи діалектику соціального і політичного в умовах розвинутого соціалізму, авторам слід було б чіткіше показати, як виробничо-економічна детермінація, залишаючись основою життя людей, стає масштабнішою під всебічним впливом детермінації соціальної, набуваючи якості вищого критерію для визначення перспективної значимості соціально-економічних, політичних і культурних перетворень, їх державно-правового забезпечення.

На думку В. Г. Крупіна (Харківський юр. інститут), авторам слід було б приділити більше уваги не тільки родовим, а й видовим ознакам органу державного управління. В працях не дістали відображення також питання установчої діяльності, тобто процедурно-процесуальної регламентації діяльності по формуванню органів соціалістичної держави і особливо органів соціалістичного державного управління.

Доцент Г. Є. Петухов (юрфак ОДУ) відмітив деяке невиправдане, на його думку, спрощення зворотної дії структури органу управління на рівень реалізації його функцій. Структура відіграє (як і будь-яка форма щодо змісту) активну службову роль у реалізації органом управління його функцій. Проте ця роль не завжди може бути оцінена однозначно — лише позитивно чи лише негативно. У кожному випадку «палітра» оцінок має бути багатоплановою. Глибше слід було б розглянути й питання про вплив обсягу роботи органу на його структуру — в ряді випадків саме це стає вирішальним фактором, котрий визначає структуру даного органу. На думку Г. Є. Петухова, в праці «Правова відповідальність службових осіб апарату державного управління» недостатньо розглянуто генезис визначення службової особи радянським законодавством і правовою наукою.

Віддавши належне проведеному авторами аналізу принципів соціалістичного управління, доцент М. Г. Ємелів зауважив, що без достатньо вагомих доказів і обґрунтувань висувається но-

вий принцип соціалістичного управління — принцип змагання. Деякі ж принципи соціалістичного управління, зокрема, принцип демократичного управління, бажано було б розкрити повніше.

Професор І. М. Попова (зав. кафедри філософії ОДУ) зазначила, що взаємодія соціології та правової науки виявляється й при вирішенні проблем генезису правових норм, а також при з'ясуванні їх ефективності. На жаль, саме генезис правових норм й реалізація їх у фактичній поведінці не дістали достатнього висвітлення у працях.

На більшу авторську увагу заслуговувало питання й про нормативно-правову основу державного управління. У зв'язку з цим уявляється плідотворним звернення до інтерпретації «соціального», «соціальних відношень», «соціального життя суспільства» у світлі предмета дослідження.

Підкресливши принципову єдність авторів з основних питань проблеми, проф. Є. В. Додін відмітив, що окремі висновки в працях ґрунтуються на положеннях, які не дістали остаточного визнання в науці: визначення підстав адміністративної відповідальності, твердження про можливість адміністративно-правових відносин між громадянами. Певним недоліком є також те, що в монографіях не враховано досвід організації управління і проведених заходів по його удосконаленню в зарубіжних соціалістичних країнах.

П. П. Музиченко (юрфак ОДУ) не погодився із інваріантною моделлю управління. На його думку, при класифікації функцій управління слід визнати більш цінним їх поділ за цільовим критерієм: на функції цілепокладення (прогнозування, програмування і планування) і функції цілєздійснення (регулювання, облік і контроль). Звідси можна зробити висновок, що функції управління — це об'єктивні комунікаційні відношення суб'єктивно-об'єктивної управлінської взаємодії, котрі розкривають призначення суб'єктів управління і орієнтують їх на виконання певних управлінських дій.

Кандидат юрид. наук М. О. Абрамов (юрфак ОДУ) вказав, що, на його думку, не зовсім вірним є твердження авторів про те, що суб'єкт має можливість нав'язувати свою волю об'єктові управління, а останній повинен підкорятися цій волі. Адже впроваджувані економічні методи управління разом з іншими засобами передбачають наділення госпорганів певною правомочністю. В їх взаємовідносинах з держорганами поряд з владою і підпорядкуванням з'являються елементи партнерства.

На думку студента О. г. Мучника (юрфак ОДУ) переконливо аргументована необхідність виділення як самостійного одного з найважливіших принципів державного управління — прин-

ципу виявлення, врахування, вираження і забезпечення реалізації інтересів трудящих. Проте не зовсім вдалим є визначення поняття інтересу в державному управлінні. Розгляд категорії «інтерес» у його взаємозв'язках, взаємопереходах, взаємовідносинах з такими категоріями, як правова активність, правосвідомість, правове спілкування, зробили б її аналіз більш успішним. Визначення «інтересу» як залежності між необхідністю задоволення потреб суб'єкта і можливістю їх задоволення викликає заперечення. Фіксує цю залежність, виявляємо джерело руху, але не те, що є його стимулом і збудником. Таким стимулом і збудником, який надає напрям діяльності, є предмет інтересу.

Про комплексний інтегральний підхід до з'ясування суті управління говорила доцент Н. І. Шутова (кафедра політекономії ОДУ). Визначення його ефективності перебуває у прямому зв'язку з дослідженням економічних аспектів проблеми управління. Через те, що це не було зроблено, управлінські відносини трактуються авторами як відносини ідеологічного характеру, з чим не можна погодитися. Викликає також заперечення твердження про зростаючу роль владно-організуючої діяльності апарату державного управління, ототожнювання категорій «науковість управління» і «науковий метод управління».

В. І. Черняк (Інститут народного господарства) відмітив, що більше уваги слід було приділити проблемі удосконалення управління у первинній ланці — виробничих об'єднаннях (комбінатах). Дискусійним є запропоноване авторами поняття функції управління; ототожнювання функцій з категорією цілі; твердження, що різниця між «спеціальними завданнями» і функціями умовна. Адже функція управління — це напрям процесу виконання завдань суб'єктами у ході досягнення поставлених цілей.

Професор О. В. Сурилов вважає вдалим дане авторами визначення якості управління як сукупності істотних властивостей управлінської діяльності, котрі характеризують її здатність всезростаючою мірою задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства. Разом з тим, він не погодився з беззаперечним віднесенням до числа ознак органу управління його самостійності в управляючій системі. Така самостійність, коли вона і має місце, може бути кваліфікована як самостійність відносна. Він висловив незгоду також і з ототожнюванням функціонування соціальної системи і практичної діяльності людей, які входять до її складу. Система у цілому має й інтегральні якості. Невірним, на його думку, є твердження, що функції органу управління повністю відповідають його завданням. Співвідносність тут має більш складний

характер. Ці функції можуть і не відповідати або ж частково не відповідати завданням, що ставляться перед органом управління.

Говорячи про взаємодію різних правових і соціальних засобів підвищення ефективності і якості управлінської діяльності, доцент А. С. Васильєв (юрфак ОДУ) підкреслив важливість подальшого наукового обґрунтування необхідності посилення ролі юридичних (зокрема адміністративно-правових) засобів удосконалення управління. Будь-яка спроба протиставити адміністративно-правові і управлінські відносини приречена на невдачу. Ефективність участі трудящих в управлінні та її вплив на ефективність управління слід оцінювати за фактичною результативністю такої участі.

Не можна погодитися із думкою про перспективний характер відповідальності службових осіб. Юридична відповідальність є ретроспективною і не може бути іншою, оскільки судити про поведінку учасників суспільних відносин можна лише за їх діями.

Б. А. Пережняк (юрфак ОДУ) відмітив, що практика комуністичного будівництва настійно висуває потребу активного дослідження таких питань управлінської діяльності: особа в системі державного управління; роль особи в управлінському механізмі захисту її прав; політичні, правові й соціально-культурні аспекти підвищення активності особи у радянському державному управлінні. Віддаючи належне аргументованій класифікації соціальних інтересів, слід зауважити, що інтереси у державному управлінні теж потребують своєї класифікації. Авторам слід було б проаналізувати співвідношення категорій «інтерес» і «законний інтерес» — необхідність цього обумовлена рядом конституційних положень.

Професор І. М. Пахомов зазначив, що від праць, присвячених дослідженню управлінської діяльності державного апарату, природно чекати більшої точності формулювань. Проте читачу інколи доводиться розбиратися, про яку саме управлінську діяльність йдеться в працях, коли мати на увазі, що управління є діяльність, яка забезпечує нормальне функціонування складної динамічної системи згідно з корегуючою об'єктивною закономірністю. Складні ж динамічні системи бувають: фізіологічні, технічні, економічні, технологічні, соціальні тощо. Слід було б також глибше розкрити ознаки, необхідні для відмежування загальної теорії управління від теорії державного управління як складного від простого. Замість розкриття і поглиблення змісту основних принципів державного управління автори віддали перевагу аналізу супутніх їм факторів, які тою чи іншою мірою впливають на ефективність і якість управління. Говорячи про ефективність і якість управлінської діяльності,

автори основну увагу приділили термінологічному значенню цих понять, менше — правовим формам управлінської діяльності і нормам, що регулюють відносини, які виникають у процесі цієї діяльності. Проте ефективність управління залежить, насамперед, від того, наскільки норми права, що регулюють цю діяльність, повно і правильно відображають об'єктивні закономірності.

О. Є. Лодочников (юрфак ОДУ) не погодився з думкою про поширення положень ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР на усі випадки дій службових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян. Більш переконливою він вважає пропозицію тих вчених, котрі пропонують лише розширити перелік спорів, що виникають з адміністративних правовідносин і розглядаються у судовому порядку.

Високо оцінивши методологічну оснащеність праць, проф. М. П. Орзіх висловив незгоду з обмеженням загальнометодологічної основи дослідження діалектичним методом, оскільки основа включає усі складові частини марксизму-ленізму. До того ж, будь-яка теорія, досягнувши певного рівня розвитку, виступає як метод щодо нижчестоящих рівнів наукового знання. Не можна погодитися і з традиційною функціональною характеристикою суті управління. Вона має визначатися насамперед соціально-класовою природою. Переконливою є позиція авторів, які вважають правотворчість формою управління, а Ради — визначальною ланкою в управлінні, і які розглядають будь-який прояв влади як управління. Викликає заперечення думка, що механізм управління охоплює як елементи і процес управління, а система «правового опосередкування «механізму» включає лише адміністративно-правові відносини. Елементи складають зміст, а в механізм слід включати форми і методи управлінського впливу, багаторівневу і складноструктурну управлінську діяльність. Обґрунтовано вказуючи на недоцільність «автоматизувати неефективні управлінські системи», автори пропонують плідний підхід до визначення норми керованості. Але до системи перемінних тут слід було б ввести також річний приріст доходу і чисельність робітників виробництва на одного управлінця, відповідний поправочний коефіцієнт.

Про реалізацію властивих соціалізму можливостей удосконалення апарату державного управління йшлося у виступі кандидата юрид. наук М. Г. Смоли (юрфак ОДУ).

Член-кореспондент АН УРСР В. В. Цветков, кандидати юридичних наук В. Ф. Сіренко, О. І. Щербак, В. Б. Авер'янов подякували за ґрунтовний і кваліфікований аналіз праць, відповіли на запитання та висловили свою думку з дискусійних питань.

ПРОБЛЕМА АКТИВИЗАЦИИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ФАКТОРА В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ

*Курсом перестройки под знаменем
Великого Октября : материалы
респ. науч.-практич. конф. —
К., 1988. — С. 177 — 183.*

Совершенствование политической системы развивающегося социализма осуществляется прежде всего «посредством активизации личности, человеческого фактора», вовлечении всех трудящихся в решение государственных и общественных дел¹.

В первые годы Советской власти В. И. Ленин требовал «перенести центр тяжести с писания декретов и приказов (глупим мы тут до идиотства) на выбор людей... В этом гвоздь... Искать людей, проверять работу — в этом все»².

Действительно, в начале социалистических преобразований под руководством В. И. Ленина и сейчас, когда страна совершает «крупнейший после Октября шаг по пути развития социалистического демократизма»³, человеческий фактор — исходный пункт и конечная цель политики, ее «человеческое измерение» (Е. Л. Лихачев) и одновременно важнейшее средство решения социально-экономических задач, императив государственного и общественного управления, одной из функций которого является активизация человеческого фактора.

Иная постановка проблемы, игнорирование человека заведомо не от причин и условий — проявления волюнтаризма, бюрократизма или технократического снобизма — на практике ведет к политическим ошибкам уже при соотношении экономических целей, а социальной политики, к серьезным социально-экономическим просчетам.

В процессе осуществления перестройки в сфере социального управления, в частности при перестройке деятельности союзных и республиканских центральных органов управления сферы материального производства, а также местных органов с учетом «юного управленческого статуса основного звена народного хозяйства — предприятий (объединений), — новые органи-

зационные структуры должны быть ориентированы не только на их функциональное планирование, но и на «человеческое содержание» управления, его кадровое обеспечение с учетом того, что мы должны решать стоящие перед обществом задачи с теми кадрами, которыми располагают сегодня партия и страна»⁴. Следовательно, необходимо повысить эффективность аттестации кадров, широко внедрять конкурсную систему замещения управленческих должностей, обеспечить рояльный переход к непрерывному обучению кадрового корпуса.

Недооценка человеческого фактора в теории управления ведет к догматизму, проявляющемуся в ограничительном нормативно- или организационно-институциональном ориентировании науки, исследовании управленческой проблематики вне пределов человекознания. Преодоление этих тенденций в дополнении конституционной теории права человека па участие в управлении государственными и общественными делами творческими концепциями, охватывающими все качественное разнообразие государственно-общественно-управленческих явлений, связанных с личностью, и наполнении таким образом «ничейной зоны» человеческой проблематики управления. Организационной предпосылкой в этом отношении являются создание при АН СССР в 1986 году Научного совета, по проблемам человекознания, реализация аргументированных предложений об организации в академической структуре института человекознания. Это способствовало бы устранению отставания «нашей науки в комплексном изучении проблемы человека, путей активизации человеческого фактора», представляющей ключевое направление для всего обществознания⁵.

¹ См.: Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается. — М., 1987. — С. 32.

² Ленин В. И. // Полн. собр. соч. — Т. 44. — С. 368, 369.

³ Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается. — М., 1987. — С. 32.

⁴ См.: Быть в авангарде, работать по-новому: Совещание в ЦК КПСС // Правда. — 1987. — 22 нояб.

⁵ См.: Яковлев А. Достижения качественно нового состояния советского общества и общественные науки // Коммунист. — 1987. — № 3. — С. 10 ; Ключевые задачи науки: Общее собрание академии наук УССР // Правда Украины. — 1987. — 10 апр.

Управление является функцией человека и осуществляется преимущественно в отношении человека: как отмечает П. г. Афанасьев, «самым важным является управление людьми: организационные же структуры управления «прежде всего люди» а эффективность управления решающим образом зависит от человеческого фактора. Сколь бы масштабно ни ставились политико-управленческие проблемы, сколь бы решающим не было массовое участие людей в управлении государственными и общественными делами, человеческий фактор в его индивидуальных проявлениях никогда не отодвинется на периферию теории и практики социалистического управления и самоуправления. Действенным управление является только благодаря индивидам, а управленческие функции и сферы деятельности представляют собой человеческие функции. Даже на макроуровнях управления, например, в политической системе социализма, где его социально-классовая природа проявляется наиболее ярко, управленческие отношения нельзя представить как надличностные они имеют не только общесоциальные, но и личностные характеристики.

Ускорение социально-экономического развития обусловило повышение роли человеческого фактора. Применительно к системе управления, политическим, общественным, идеологическим институтам, функционирующим в качестве управленческих центров, значит, необходимость в условиях социалистического самоуправления, преодолеть «инерцию изживших себя подходов»¹, связанных с действием «командной» и переходом к стимуляционной системе управления насыщенной личностным содержанием, обеспечить углубление демократизации политической системы.

Первые практические шаги в этом направлении связаны с развитием предварительной демократии и совершенствованием избирательной системы. Реализованные организационные и правовые меры, эксперимент по многомандатным округам при выборах в местные Советы не могли привести к полному решению задачи. Это подтвердили результаты опросов, проведенных ПСИ и ИГП АН СССР в ряде регионов страны. В частности, отвечая на вопрос «Насколько кардинальны, на ваш взгляд, перемены в практике выборов в местные Советы?», только 17 % работников партийных, советских, хозяйственных органов, средств массовой информации, руководителей общественных организации ответили, что перемены кардинальны, а больше половины их только выразили «надежду на кардинальные перемены». Одновременно зафиксирована поддержка большинством (до 84%) из-

бирателей нововведений в избирательной системе; наблюдается резкое повышено интереса к организации выборов (соотношению территориального и производственного принципов, кругу субъектов выдвижения кандидатов, возможности самовыдвижения, соотношению многомандатных округов со «щадящим режимом» резервных депутатов и одномандатных округов с несколькими кандидатами и др.), к составу депутатского корпуса (социальному и национальному представительству, депутатам «по должности», личностным критериям депутата и др.), к статусу депутата (как индивидуальному представителю государственной власти). При этом аргументация предлагаемых решений, прежде всего, связана с поиском форм и способов активизации человеческого фактора в управлении государственными общественными делами.

Не меньше научно-практических и прикладных проблем возникает в сфере непосредственной демократии. Здесь еще не полностью преодолены старые стереотипы мышления (отношение к непосредственной демократии как «второстепенной» в отношении представительной, определение демократизма по статистическим «замерам» нахождения человека в сфере государственного или общественного управления, «безличностный» подход (А. И. Лукьянов) к демократии), как уже появились новые, не менее опасные. Нередко весь энергоресурс демократизации ориентируется на выборы руководителей аппарата управления без учета современных условий выборности, кадрового потенциала, предельных возможностей внедрения выборного начала и системе управления, представлений о том, что выборы — это не панацея от всех бед, не единственное средство демократизации, а лишь организационное начало, которое «означает качественно новую ситуацию, принципиально иной характер участия трудящихся в управлении»². Но если выборность изолируется от других процессов демократизации, она может неверно восприниматься в своих организационных аспектах, содержании, целях и последствиях, ее соотношении с единоначалием, наконец, в появлении качественно новых элементов демократического централизма. В этой связи небезынтересно отметить, что среди участников Всесоюзного делового клуба директоров (1987 г.) подавляющее большинство наиболее творческих командиров производства не поддерживают идею выборности директора и его «управленческой команды». Только 9 % безусловно положительно относятся к выборам руководителей, а 91 % считают

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. — С. 55

² Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 27–28 янв. 1987 г. — С. 20.

необходимым при условии выборности предоставить право руководителю совместно с общественными организациями формировать аппарат управления путем назначения.

Вероятно, подобная позиция связана не только со старыми стереотипами командной системы управления, проявлениями консерватизма в представлениях о значимости непосредственной демократии для развития экономики, других сфер жизни общества. Уже первый опыт расширения зоны выборности свидетельствует о том, что по всегда активность избирающего направлена на то, чтобы использовать «тот мощный демократический институт как инструмент решения социально-экономических задач, не всегда избранный является более достойным и работоспособным, чем назначенный. Не случайно в последнее время повысился интерес к зарубежному опыту назначения или выборности, например, судей высшестоящими органами (назначение в КНР осуществляется Государственным Советом, выборность в НРБ — Народным собранием, в ВНР — Президиумом республики, в ЧССР — парламентом федерации или республики), что существенно влияет на их независимость, самостоятельность, инициативность т. е. качества, непосредственно определяющие степень активности человеческого фактора судейского корпуса. В этой связи нельзя исключить возможность конкурсных выборов (или назначения по результатам конкурса).

Это не означает необходимость отказа или сомнений в эффективности выборности руководителей аппарата управления, но доказывает актуальность внимательного изучения опыта организации выборов и их воздействия на практическую деятельность трудовых коллективов с целью исключить выдвижение на руководящие посты в любой сфере управления «любого и каждого», создать организационный, возможно и организационно-правовой, заслон для различных имитаторов перестройки, «своекорыстных перестройщиков». Так, нуждается в научной проработке проблема должностного профилирования выборных должностей с установлением, например, возрастных пределов, образования, опыта работы и других критериев, определяющих профессиональную пригодность, «профессиональную вменяемость» выборной части кадрового корпуса управления. Нельзя признать полностью решенными процедурно-процессуальные вопросы организации выборов, дифференцированного подхода к подготовке, организации и порядку избрания отдельных категорий должностных лиц аппарата управления по сферам, например, хозяйственного руководителя или художественного руководителя театра,

директора научно-исследовательского института или ректора вуза (с учетом студенческого самоуправления), по уровню управления государственными и общественными делами.

Довольно проблематичным остается вопрос об утверждении результатов выборов: например, сложившемся на практике утверждении бюро территориального комитета партии руководителей аппарата Совета после избрания на сессиях или закреплённом в законе утверждении хозяйственных руководителей. В первом случае вряд ли можно признать обоснованным установленный порядок, во втором — необходимо исследовать, насколько он эффективен, чье решение — коллектива или высшестоящего (утверждающего) органа — является решающим при возникшей коллизии, действительно ли целесообразно такое утверждение, в частности, для повышения авторитета руководителя, осуществления его функций в системе «ведомственных связей».

Наконец, вряд ли возможно в современных условиях беспредельно расширять состав выборных должностей, вводя, например, в него руководителей правоохранительных органов на уровне начальников РОВД (о чем писали газеты в 1987 году), что сравнимо по определенной аналогии с не оправдавшим себя институтом следователей на общественных началах. Это, естественно, не исключает обсуждения соответствующих кандидатур на собраниях граждан по месту жительства. Особенно это может быть полезным, видимо, при назначении на должность участкового инспектора милиции с предварительным обсуждением его кандидатуры на сельском сходе, который не выносит решение, а принимает рекомендательное постановление.

Однако главное заключается в том, чтобы выборы теоретически и практически воспринимались как первый и, возможно, не самый сложный шаг в демократизации управления. Оценивая проведенную отчетно-выборную кампанию в сфере хозяйственного самоуправления в НРБ (1986 — 1987 гг.), Секретариат ЦК БКИ, Бюро Совета Министров НРБ и Секретариат ЦС БПС обоснованно подчеркивали, что выборы — это «первый реальный шаг в переходе от традиционной совещательной формы участия коллектива в управлении к управлению с решающим голосом коллектива, к его самоуправлению». Применительно к проблеме активизации человеческого фактора выборы для избирателей и для избираемых — лишь изначальный стимул формирования у трудящихся сознания и чувства хозяина трудового или территориального коллектива, своей страны. Более сложной и долговременной является задача создания «механиз-

ма активизации потенциала человеческой личности», надежного и гибкого механизма реального вовлечения всех трудящихся в управление государственными и общественными делами¹.

Детерминирующим условием создания такого механизма выступает заинтересованность граждан в делах управления. Только в этом случае появляется возможность создания гибкой и цельной стимуляционной системы управления, ориентированной, в отличие от командной системы, на управление интересами и через интересы самих трудящихся, на осуществление власти народа «самим народом и в интересах народа» или, говоря ленинскими словами, управление не только для, но и через трудящихся².

Углубление демократизации государственного и общественного управления, развитие самоуправленческих начал «не вне, а внутри нашей государственности»³ повышает роль советского закона и других правовых средств государственного строительства и управления: «...Чем шире и глубже демократия, тем больше внимания требуют к себе социалистическая законность и правопорядок»⁴. Механизм активизации человеческого фактора в управлении не только включает право в качестве «сопровождающего» все его элементы средства организации и контроля, но и действует на основе советского права, имеет, как и вся перестройка, юридическое обеспечение⁵.

Прежде всего это касается политических прав граждан, состав которых последовательно растёт, а полномочия обогащаются, гарантии расширяются. Если в первой Советской Конституции РСФСР (1918 г.) не устанавливался исчерпывающий перечень политических прав, использовалась общая формула, например, о том, что граждане имеют право «устраивать собрания,

митинги, шествия и т.п.», то в Конституции СССР 1936 года устанавливаются единые, всеобщие и равные для всех граждан политические права и свободы. Действующая Конституция СССР (1977 г.) существенно расширила состав политических прав (см.: ст. 48, 49, 58).

Однако в условиях ограничения демократического потенциала социализма, сдерживания прогресса демократии, что сделало возможным культ личности и нарушения законности, а затем проявленная к процессу восстановления справедливости непоследовательное и фактическое приостановление этого процесса в середине 60-х годов привели к тому, что многие полномочия в системе политических прав практически не были в полной мере реализованы, формулировались как бы «про запас», групповые и личностные интересы в сфере управления игнорировались. Только когда партия поставила цель «теоретически и практически полностью восстановить ленинскую концепцию социализма, в которой непререкаемый приоритет — за человеком труда... раскрыть огромные социальные ресурсы социализма посредством активизации личности, человеческого фактора», появилась реальная возможность использовать потенциал политико-правового статуса граждан в управлении государством и обществом.

Первоочередной задачей в этом отношении было устранение отставания текущего законодательства от конституционных установлений о политических правах граждан. Только в 1987 году были приняты Законы: о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни: о государственном предприятии (объединении), управление которым должно быть основано на сочетании «централизованного руководства и социалистического самоуправления трудового коллектива» (см.: ст. 6, п. 1); о судебном обжаловании неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан, и другие. Верховным Советом УССР внесены существенные изменения в законодательство о выборах в местные Советы народных депутатов и народные суды. И все эти изменения ориентированы на активизацию человеческого фактора в государственном и общественном управлении.

¹ См.: Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25–26 июня 1987 г. — С. 47; Горбачев М. Октябрь и перестройка: революция продолжается. — С. 32.

² См.: Горбачев М. Октябрь и перестройка: революция продолжается. — С. 33; Ленин В. И. // Полн. собр. соч. — Т. 38. — С. 170.

³ Материалы XXVII съезда КПСС. — С. 55.

⁴ Горбачев М. Октябрь и перестройка: революция продолжается. — С. 34.

⁵ См.: Практическими делами углублять перестройку: Встреча в ЦК КПСС // Правда. — 1987. — 16 июля.

ЛИЧНОСТНЫЙ ПОДХОД В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы
советского государственного управления /
под общ. ред. чл.-корр. АН УССР В. В. Цветкова. —
К.: Наукова думка, 1984. — С. 72—86.*

*«Исходным пунктом партийного, политического подхода
к экономике служило и служит
неизменное программное требование —
все во имя человека, все для блага человека».
Материалы XXVI съезда КПСС, с. 31.*

Личность — исходный пункт и конечная цель политического руководства КПСС и управленческой деятельности Советского государства. Ноябрьский (1982г.) Пленум ЦК КПСС подчеркнул, что «забота о советском человеке, об условиях его труда и быта. О его духовном развитии остается важнейшей программной установкой партии»¹.

Отношение к личности — главному бесценному богатству общества, единственной самоцели коммунистического движения — как к основному компоненту социальной системы управления, обуславливает необходимость и плодотворность личностного подхода в теории и практике государственного управления. Последнее является функцией человека и осуществляется преимущественно в отношении человека, а эффективность управления решающим образом зависит от «человеческого фактора» (субъективной готовности к принятию и организации выполнения управленческого решения; объективной готовности к восприятию и реализации управленческого решения). Прав А.В. Оболонский, утверждая, что адекватное научное описание системы государственного управления «без полноценного учета факторов, связанных с человеческой личностью, принципиально невозможно»².

Этот вывод справедлив для всех уровней управления — от государства и общества до коллектива, семьи и индивида. Даже на макроуровнях политической жизни, где социально-классовая природа управления наиболее ярко проявляется, а субъектом управления выступает политическая система социализма в целом, управленческие отношения имеют не только общесоциальные, но и личностные характеристики, когда в отношениях между от-

дельными людьми затрагиваются классовые интересы.

Поэтому наряду с традиционной системой методов науки государственного управления необходимо выделить личностный подход к управлению, который «полностью укладывается в рамки общей методологии юридической науки» и рассматривается в литературе как частнонаучный, метод исследования³.

Гносеологические это объясняется тем, что познание начинается с единичного, двигаясь от «одного» к «другому» и от «многого» к «единству», переходя затем к общему и от менее общего к более общему. При исследовании государственно-правового управления этот гносеологический довод приобретает частнонаучную значимость в связи с действием специфических факторов развития социализма, «которые и личностную проблематику в юридической науке»⁴.

Долгое время в литературе акцентировалось внимание на коллективной стороне социализма, гиперболизация которой привела к проявлениям вульгарного социологизма, являющегося «если не искажением, то во всяком случае упрощением марксизма»⁵, его односторонней, недиалектической интерпретацией. В действительности интегральная характеристика социализма, отраженная в социалистическом образе жизни, определяется с позиции гуманизма, личностных позиций. А динамика строительства социализма развивается в направлении перемещения центра

³ Олейник П. А. Личностный подход / П. А. Олейник // Советское государство и право. — 1980. — № 4. — С. 49.

⁴ Витрук Н. В. Политическая система социалистического общества и личности / Н. В. Витрук // Актуальные проблемы государственного управления. — М., 1979. — С. 5. Безынтересно отметить, что именно в этой области научного знания человеческий фактор впервые был включен в систему управления прежде всего посредством признания «конклюдентности» для управленческой деятельности правового поведения личности.

⁵ Тугаринов В. П. О методах общественных наук / В. П. Тугаринов // Методологические вопросы общественных наук. — Л., 1968. — С. 48.

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 22 ноября 1982 г. — М., 1982. — С. 7.

² Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М., 1981. — С. 296.

тяжести управленческой деятельности с организации макросоциологических процессов на микросоциологические — трудовой коллектив, семья, личность.

Высказывается интересное для теории и практики управления мнение, что такой подход позволит преодолеть встречающиеся несоответствия макро- и микросоциальных структур общества. Он характерен для исторического сдвига, свойственного социалистическому строю: «от человека, нужного системе, к системе, нужной человеку; от индивида как средства утверждения определенного типа классового господства к индивиду, как цели функционирования всей общественной организации»¹. В области государственного управления эти выводы подтверждаются тем, что практически «функции и сферы деятельности государства связаны с индивидами (государство является действенным только через посредство индивидов)... Государственные функции и сферы деятельности представляют собой человеческие функции»².

Личностный подход имеет также политико-идеологическое обоснование, предоставляя убедительные доказательства лжи буржуазной пропаганды о признании человека в условиях социализма лишь инструментальной ценностью, используемой для достижения целей партии и государства³, откровенной фальсификации реального положения граждан социалистическом управлении, права советских граждан на участие в управлении государственными и общественными делами. Одновременно личностный подход к управленческой проблематике дает возможность показать разнообразие путей и средств отстранения трудящихся от управления государством и обществом в капиталистических странах, разоблачить буржуазную практику «государственно-монополистического дирижизма» людьми⁴, «модификации поведения» и «направленного социального поведения» (обеспечивающих жесткое управление человеческой деятельностью), «манипулирование» людьми, представляющего, по признанию самых западных ученых, наиболее изощренную «форму диктатуры», «власти меньшинства»⁵.

В теории и практике советского государственного управления личностный подход не может быть ограничен характерным для права традиционно-нормативным анализом личности, функционирующей в определенной (управленческой) сфере общественной жизни. Необходимо преодолеть представление о том, что юридическая специфика рассмотрения личности заключается в отношении к ней как носителю прав и обязанностей. Подобным образом нередко определяется весь объем индивидуальной формы юридического бытия человека. В правоведении, пишет Е. А. Ануфриев, «признание человека личностью связано с наличием у человека определенных прав и обязанностей, закрепленных в законах»⁶.

Права и обязанности, несомненно, важное условие существования личности в государственно-правовой сфере общества. Но конструкция «прав-обязанностей» производна и обусловлена более фундаментальной, родовой (для государственно-правовой сферы) системой личностных качеств (правовое осознание действительности, правовая активность, правовое общество)⁷. Эти качества являются структурообразующими, они определяют возможность всесторонних (статических и динамических, онто- и аксиологических и др.) государственно-правовых характеристик личности в сочетании с неправовыми⁸. Например, осуществление служебных функций должностного лица основано на оптимальном сочетании прав и обязанностей, но решающим образом опосредовано его интра- и интериндивидуальной характеристикам, нередко имеющими достаточную для права степень формализации и юридически закрепленными (адекватное представление государственно-правовой действительности, способность к осуществлению своих функций, возможность совмещения служебной роли с профессиональными, общественно-политическими, семейными и другими ролями, совместимость его личностных свойств с другими членами административного коллектива в процессе общения, взаимодействия, соподчинения).

Если практически в определенных областях государственно-правовой жизни возможно решить конкретную задачу, имеющую личностный смысл, не выходя за пределы правового статуса лич-

¹ Ангелов С. Развитие социалистическое общество и проблемы комплексного исследования личности / С. Ангелов, Д. Георгиев // Вопросы философии. — 1975. — № 11. — С. 63; Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право / Г.В. Мальцев. — М., 1977. — С. 150.

² Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 1. — М., 1955. — С. 242.

³ Aarons E. Philosophy for an Exploding World. Today's Values Revolution / E. Aarons. — Sydney, 1972. — P. 125.

⁴ Банашак М. Человек и власть / М. Банашак, И. Форхольцер. — М., 1973. — С. 145.

⁵ Faber G. Die Manipulierte Mehrheit / G. Faber. — Tübingen; Basel, 1971. — S. 214.

⁶ Ануфриев Е. А. Социальная роль и активность личности / Е. А. Ануфриев. — М., 1971. — С. 24.

⁷ Подробнее см.: Орзих М. Ф. Личность и право / М. Ф. Орзих. — М., 1975. — С. 37–75.

⁸ Реально существующее многообразие характеристик личности отражается в нормативно-правовых понятиях, оказывающихся в ряде случаев полисемантичными (ср. понятия «гражданин» и «трудящийся», «должностное лицо» и «руководитель» и др.) и поддающихся унификации с использованием именно понятия личности.

ности, то управленческий аспект государственно-правовой действительности исключает такую возможность. Здесь абсолютно необходимо конституционную концепцию права человека на участие в управлении государственными и общественными делами, отраслевую (межотраслевую) теорию управленческого статуса личности дополнить творческими концепциями, охватывающими качественное разнообразие государственно-управленческих явлений, связанных с личностью. В связи с этим плодотворны представления об относимости управленческих действий и решений к проблематике человекознания и о выделении управленческой деятельности человека в качестве самостоятельного раздела теории управления¹.

Роль личности в подсистемах субъекта и объекта управления, в целом — основного элемента управленческих отношений и основного интегрирующего компонента управления (В. Г. Афанасьев), самого сложного звена системы управления (В. А. Трапезников), требует преодоления недооценки личности в теории и практики государственного управления. В партийной печати уже указывалось на это применительно к проектированию технических систем без должного учета «человеческого фактора», отношению к человеку как дополнительному и весьма «неудобному» элементу в структуре управления, попыткам «пристроить» человека к уже спроектированной системе управления, что не оправдано методологически, а на практике ведет к серьезным социально-экономическим просчетам². В. Г. Афанасьев приводит данные, свидетельствующие о том, что в автоматических системах управления от 20 до 53% ошибок связано с человеческой деятельностью, имеющей пределы своих возможностей, которые следует учитывать при создании и функционировании систем управления³.

¹ Кхол И. Эффективность управленческих решений / И. Кхол. — М., 1975. — С. 12, 19; см. также: Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — М., 1977. — С. 379.

² Укреплять взаимосвязь общественных, естественных и технических наук // Коммунист, 1977. — № 1. — С. 64; Трапезников В. А. Человек в системе управления / В. А. Трапезников // Научно-техническая революция и человек. — М., 1977. — С. 195.

³ Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — М., 1977. — С. 148–149. Ему же принадлежит практически важное замечание о том, что при решении проблемы механизма управления необходимо учитывать личностные факторы субъекта управления, порой решающим образом детерминирующие эффекты управления: «При данном руководителе никакой механизм не способен повысить эффективность производства» (с. 242).

В государственном управлении это, в частности, проявляется в необходимости разработки квалификационно-должностных требований, предъявляемых к управленцу (соответственно — моделей специалистов, выпускаемых учебными заведениями), критериев оценки управленческой деятельности, ее стимулирования, в том числе платы не только по должности, но и по качеству работы, уровню (качеству) подготовки и квалификации работника, систем стимулов повышения квалификации, «планирования карьеры, продвижения по служебной лестнице»⁴, типичных управленческих процедур программ с фиксированным по этапам процесса управления, функциям и механизму управления соотношением профессионализма и демократизма.

При этом, естественно, нельзя сводить теоретические проблемы управления только к личностным его аспектам, а практику управления — к его личностным характеристикам, считать управление важнейшей сферой деятельности личности, абсолютизировать ее как замкнутую социальную реальность. Система государственного управления и функциональное положение личности в этой системе определяется социально-экономической необходимостью, закономерностями политической системы социализма, основное направление которой закреплено конституционно (ст. 9 Конституции СССР).

В системе государственного управления *личность выступает как субъект и объект управленческой деятельности*. С одной стороны, она присваивает свою социальную сущность⁵, получая через управленческие каналы (формы управленческого воздействия) общественно- и личностно-ценностную информацию из естественной и социальной среды, используя эту информацию для выбора варианта поведения в данной ситуации, самоуправления. С другой стороны, присвоение «собственной» сущности, избирательность в отношении управленческой информации и выбора варианта реагирования на государственно-управленческое воздействие осуществляется личностью на основе ее активного участия в государственном управлении.

Это объясняется прежде всего тем, что личность относится к системе феноменов такого рода, специфика которых определяется «внутренней природой образующих ее компонентов, характером их внутреннего взаимодействия... Внешние воздействия всегда преломляются че-

⁴ Цит. По: Дардыкин С. Наука управления / С. Дардыкин. — Известия. — 1982. — 5 марта.

⁵ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 42. — М., 1955. — С. 120.

рез внутренние свойства системы»¹. В условиях социализма эти свойства личности, отражающие ее относительную автономность, самостоятельность, инициативное начало, «деятельную сущность» (Г. С. Батищев), получают широкую возможность для всестороннего развития. Советское государство «ставит своей целью расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности» (ст. 20 Конституции СССР), а суть советской демократии, ее работающий, действующий характер заключается в повышении общественно-политической активности личности², не только в привлечении масс и каждого гражданина к управлению обществом и государством, «присутствие», нахождение в политической сфере жизни общества. Но в постоянном и деятельном участии личности в определении политики, социально-экономическом и духовном развитии общества.

Субъективная характеристика личности в государственном управлении традиционно рассматривается в административно-правовом аспекте как элемент государственной службы (государственный служащий, должностное лицо, представитель власти или субъект административного права, прежде всего административной ответственности. В последние годы было обращено внимание на активную позицию личности в «отношениях в области государственного управления» (отличающихся от управленческих отношений), на роль личности в управлении государственными и общественными делами, но опять в традиционно-нормативном плане — как субъект административно-правовых отношений или носителя прав на участие в управлении³.

Этим объясняются относимость управленческо-социологических и психологических характеристик личности к общей теории, науке управления, трудности использования достижения социального, экономического, технического управления в государственном управлении, наконец, утрата в определенной степени «человеческих факторов» управления. Постановка и решение проблемы усложняется также тем, что методологически обоснованный вывод философской литературы о личности как главном субъекте

управлении не может быть непосредственно воспринят как научно-практическая конструкция в сфере государственного управления.

Здесь, в отличие от других сфер управления, роль личности в системе управления и управленческого воздействия воздействия на общественную жизнь юридически регламентируется, нормативно закрепляется и гарантируется. Субъект государственного управления обладает властными полномочиями, правом принимать управленческие решения в пределах предмета ведения, правом издавать общеобязательные (для определенного круга лиц) акты, правом обеспечивать исполнение этих актов не только организационными мерами, но и государственным принуждением.

Личность, не обладающая этими полномочиями, не является субъектом государственного управления, лишена возможности юридико-управленческого воздействия на объект управления, не может управлять поведением других лиц, не может, например, принудить кого-либо к определенным действиям, заставить другое лицо выполнить даже те действия, которые им должны быть выполнены. В частности, самостоятельное осуществление личностью своего предполагаемого или действительного права. Оспариваемого другими субъектами, при определенных условиях квалифицируется как преступление против порядка государственного управления, самостоятельное управление (самоуправство — ст. 198 УК УССР).

Поэтому следует, во-первых, отказаться от отождествления субъекта государственного управления и субъекта административного права; во-вторых, различить субъекта управления и участника (сторону) управленческих отношений; в-третьих, определить субъективно-управленческую позицию личности в ее «различных ипостасях» (М. И. Пискотин): субъекта управления, субъекта участия в управлении (участника управления). Стороны в управленческих отношениях.

В качестве субъекта управления личность выступает как должностное лицо государственных и общественных организаций (органов); работник, выполняющий по специальному поручению должностные функции; уполномоченный (законом) представитель общественности.

Проблема должностного лица и связанного с этим положения работника или представителя общественности, выполняющего должностные функции, имеет обширную литературу, в которой преобладает нормативно-правовые, статусные характеристики. При их несомненной необходимости и значимости в государственно-правовом управлении они не могут полностью удовлетво-

¹ Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании / В. Г. Афанасьев // Вопросы философии. — 1973. — № 6. — С. 109.

² Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 65

³ Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. — Саратов, 1976. — С. 22, 15–17; Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М., 1978. — С. 173–174; Гражданин и аппарат управления в СССР. — М., 1982. — С. 268.

ритель юридическую науку и практику в условиях высокой активности советского законодателя в регламентировании сферы государственного управления. Так, введены в действие Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, подготавливаются соответствующие республиканские кодексы, применяется Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. о возмещении ущерба, причиненного гражданину, в частности, действиями должностных лиц¹, разрабатываются законодательные акты о порядке судебного обжалования действий должностных лиц, о дисциплинарной ответственности в порядке судебного обжалования действий должностных лиц, о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности и др. Кроме того, выдвинуто предложение об издании акта о советской государственной и общественной службе, назрела необходимость издания единых законодательных актов о правовом положении должностных лиц, осуществляющих управленческую деятельность, о государственном учреждении.

Наконец, следует учитывать возросшие требования к субъекту управления, содержанию и стилю его деятельности, ответственности за управленческую деятельность. Необходимо экономически и организационно стимулировать качественный труд, инициативу, предприимчивость, указывал Ю. В. Андропов. Но «...плохая работа, бездеятельность, безответственность должны самым непосредственным и неотвратимым образом сказываться и на материальном вознаграждении, и на служебном положении, и на моральном авторитете работников»².

На основе этих партийно-политических установок, законодательных актов и законопроектной деятельности Советского государства, совершенствования практики управления и развития науки формируется более широкий личностный подход к государственному служащему, должностному лицу с выдвиганием на передний план ролевой структуры личности с множественностью ее ролей, учете возможных межролевых конфликтов, которые не могут оцениваться однозначно отрицательно. Нередко они способствуют необходимому для управления масштабному мышлению в условиях действия «эффекта суммирования ролей»³. При этом достаточно «жесткое» нормативно-правовое регулирование ролевого поведения должностного лица предполага-

ет его собственную позицию, интерес, сориентированный, естественно, на интересы государства и представляемого государственным органом, но сохраняющий относительную самостоятельность.

В качестве субъекта участия в управлении (участника управления) личность может выступать в коллективе и индивидуально. В. И. Ленин выделяет наряду с организациями трудящихся участие в управлении государством «лично выдающихся» рабочих и крестьян. В современных партийных документах в качестве главного направления дальнейшего развития советской политической системы определяется создание реальных возможностей «каждому человеку... для все более широкого и непосредственного участия в управлении делами государства и общества», а одной из важнейших сторон советской демократии признается ее личностная направленность — повышение общественно-политической активности каждого гражданина. В этом отношении ярким примером является работа ЦК КПСС с письмами и устным заявлениями граждан, в которых проявляется политическая зрелость советских людей, заинтересованность в делах государства. Эта работа «строится так, чтобы каждый советский человек, был уверен в том, что его мнение, его голос будут услышаны и учтены при выработке больших и малых решений»⁴.

Это не означает признания личности субъектом управления (наделенным властно-управленческими функциями). Личность не выполняет функции управляющей подсистемы, не определяет цели, задачи. Программы развития общества, не организует его деятельность, не несет непосредственной ответственности⁵ за системное качество общественного целого и его структурных частей, их развития. Вся власть в Советском государстве принадлежит народу, руководит созидательной деятельностью народа Коммунистическая партия, осуществляет властно-управленческие функции государство, определяющее на основании закона сферу управленческой деятельности советской общественности и трудовых коллективов (ст. 2, 4, 6 — 8 Конституции СССР). Личность, таким образом, не является субъектом управления и руководства, субъектом власти. Она — носитель «частицы

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1981. — № 21. — Ст. 741.

² Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 22 ноября 1982 г. — С. 9.

³ Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М., 1981. — С. 296.

⁴ О 60-й годовщине СССР: Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 г. // Коммунист. — 1982. — № 4. — С. 8; Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 65, 88, 89.

⁵ В отличие от этого Н. В. Витрук считает, что связь личности с государством проявляется «в ответственности советских граждан за направление и содержание деятельности государства, его органов» (Витрук Н. В. Политическая систем социалистического общества и личность. — С. 10).

коллективного волеизъявления трудящихся масс»¹. Поэтому научно-практическое значение имеет четкое представление о личности как субъекте управления и субъекте участия в управлении².

Развитие советской демократии, дальнейшая гуманизация процессов и целей управления, конституционное расширение содержания управленческого статуса личности обусловили новую постановку вопроса о личности как субъекте участия в управлении. Во-первых, на основе идеи о взаимной ответственности государства и личности обогатилась характеристика деятельности должностных лиц в их взаимоотношениях с гражданами, что отражено в практике государственного управления. В законодательных актах и законопроектной работе³. Во-вторых, право граждан на участие в управлении производством «вышло» за пределы права на труд, определяется и реализуется как самостоятельное, относящееся к основным, социально-политическое право граждан⁴. В-третьих, управленческий статус личности рассматривается как проявление в условиях демократии и народовластия содержания политических прав и свобод граждан; он органически сочетает права, обязанности, ответственность граждан, полномочия государственных и общественных органов, их должностных лиц во взаимоотношениях с гражданами; включает наряду с конституционно закрепленным правом на участие в управлении государственными и общественными делами систему производных от него прав (правомочий) личности в сфере управления⁵.

В качестве субъекта управления и субъекта участия в управлении личность включается в субординационные управленческие отношения (по вертикали). Наряду с этим видом отношений

в сфере управления складываются координационные управленческие отношения (по горизонтали). Вряд ли можно согласиться с ограничением сферы управления только субординационными отношениями по типу «власть-подчинение»⁶. Прежде всего государство и его органы (субъекты государственного управления) могут выступать по отношению к личности не как субъекты права подчинения своей воле деятельности других лиц, их организаций (в этом смысл универсальности, высшей прерогативы государства на территории страны), а как субъекты обязанности и ответственности за законность деятельности должностных лиц и органов, представляющих государства (в этом смысл советской концепции правового государства, выраженной, например, в ст. 4, 49, 57, 58 Конституции СССР). Это сторона управленческих отношений между государством и личностью приобретает непосредственно практический смысл в тех случаях, когда «нарушаются доверительные отношения между государственными органами и гражданами»⁷ и у государства возникает обязанность обеспечить права и законные интересы личности.

Управленческие отношения по горизонтали складываются между гражданами и государственными и общественными органами, между отдельными гражданами, действующими в сфере управления, регламентированной определенными правилами, порядком управления. Д. Н. Бахрах вообще считает, что при определенных условиях гражданину следует представить возможность в сфере управления самостоятельно «осуществлять собственное право», если орган действовал (бездействовал) неправомерно в отношении гражданина⁸.

Поэтому наряду с ролевой характеристикой личности в качестве субъекта управления и субъекта участия в управлении необходимо при субъектно-управленческом анализе выделять личность как сторону в управленческом анализе, к которым полностью применима общая конструкция правовых отношений и связей.

В систему объекта государственного управления личность включается наряду с другими элементами — территорией, ресурсами, техникой и технологическими процессами, социальными

¹ Стенографический отчет 2-й сессии ЦК Союза ССР 2-го созыва. — М., 1924. — С. 490.

² В литературе обычно не проводится такое разграничение (Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. — М., 1972. — С. 6; Тихомиров Ю. А. Механизмы управления в развитом социалистическом обществе. — С. 171). В результате появляются неточные утверждения о том, что Советская власть — «это не только власть народа, но и власть каждого отдельного человека» (Личность, право и законность в социалистическом обществе: Тез. докл. — Баку, 1976. — С. 24).

³ См. напр.: Ведомости Верховного Совета СССР. — 1982. — № 21. — Ст. 741; Обзорная информация ВНИИСЗ МЮ СССР. — М., 1979. — Вып. 73.

⁴ Масленников В. Конституционные права и обязанности граждан СССР. — М., 1979. — С. 93; Prisca N. Drepturile si indatorile fundamentale ale seta enilor in Republica Socialista Romania / N. Prisca. — Bucurest, 1978. — P. 233.

⁵ Конституционный статус личности в СССР. — М., 1980. — С. 154.

⁶ Эффективность и качество управленческой деятельности. — С. 139–140.

⁷ Staatliche Leitung bei der Gestaltung der entwickelten social. — Berlin, 1981. — S. 69.

⁸ Бахрах Д. Н. Право гражданина на защиту в свете Конституции СССР / Д. Н. Бахрах // Конституции СССР: проблемы государственного и советского строительства. — М., 1980. — С. 105.

общностями и процессами, отношениями и идеями. Однако «самым важным является управление людьми», главное в управлении — воздействие на людей, а его конечной целью и главным объектом выступает человек, в процессе управления которым прежде всего определяется место личности в общественной системе, ее социально-правовое положение, соответствующее социальной роли¹.

В социалистическом обществе социальная значимость и роль личности обусловлены ее общественно полезным трудом и его результатами (ст. 14 Конституции СССР)². На обеспечение этого высшего принципа социальной справедливости направлена управленческая деятельность Советского государства и всех социально-политических институтов, действующих впервые в истории с единой целью, всеобъемлющим охватом населения и интенсивностью влияния на человека. Управление связывает (канализирует) объективные обстоятельства жизни человека с его сознанием, преобразует эти обстоятельства в определенные идеологические формы, не только изменяя содержание внешней объективной действительности, но и определяя способ включения человека в общественную жизнь.

Марксизм-ленинизм как идеология и идеологическая основа управленческого воздействия на личность, оставаясь классовым пролетарско-социалистическим отображением действительности, в отличие от иных идеологических систем не извращает и не игнорирует историческую необходимость. Идеологические «изменения» действительности в процессе управления людьми обуславливаются выявлением закономерного, прогрессивного и перспективного в развитии общества и человека.

Эта высшая форма управления предполагает соответствующий уровень сознания и активности личности, ее способности к ситуативной избирательности поведения в соответствии с программой управления. Практически это озна-

чает: во-первых, формирование высоких морально-политических качеств личности, политической культуры, основанной на марксистско-ленинской идеологии³; обогащение знаний, эрудиции, информированности советских людей, рост их духовных запросов⁴; во-вторых, активное и целенаправленное формирование умений разумно пользоваться материальными и духовными возможностями, предоставленными личности социализмом⁵; в-третьих, обеспечение в процессе управления гармонии общественных и личных интересов, максимального самовыражения человека, «освобождение личности от всего наносного, эгоистичного»⁶; в-четвертых, выработку личностных навыков управлять и быть управляемым, умело пользоваться демократическими институтами, сочетать самостоятельность, инициативу с общественной дисциплиной, исполнительностью, самодисциплину советского человека с высшей организацией всего общества⁷; в-пятых, государственно-правовое и организационное обеспечение конституционных прав граждан как одно из первоочередных направлений развития советской правовой системы⁸, включая право на участия в управлении государственными и общественными делами. Последовательное решение этих социально-политических задач в условиях социалистической демократии и гуманизации государственного управления в перспективе приведет к его отмиранию и созданию социально-личностных основ коммунистического самоуправления.

Проблема личностного подхода в теории и практике управления непосредственно связано с укреплением научных основ управленческой деятельности. Это обусловлено резким повышением в социалистическом обществе роли науки, в которой раскрывается творческие задатки человека. Наука стала одним из определяющих факторов современного общественного прогресса, обновления материальной и духовной сторон жизни советского человека.

¹ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. — М., 1968. — С. 110; Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — С. 170; Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — С. 33—34; Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — С. 207.

² Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 59.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 63.

⁴ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 74—75.

⁵ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 63.

⁶ XXVI съезд КПСС: Стеногр. отчет. — Т. 1. — М., 1981. — С. 196.

⁷ Там же.

⁸ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 64.

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ СОВЕТСКОГО ПРАВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. — М., 1982. — С. 177—182.

XXVI съезд КПСС признал сердцевиной всей деятельности партии и государства руководство народным хозяйством, а условием роста общественного производства, повышения его эффективности — дальнейшее совершенствование управления¹. Это предъявляет большие требования к правовым средствам управления.

В этих условиях возрастает актуальность формирования целостной концепции роли права в управлении, обоснование и оценка управленческой значимости правовых средств, управленческого правопонимания. Эта задача, по нашему мнению, не может быть решена в пределах административно-правового подхода, сосредоточенного на юридическом опосредствовании управленческих отношений, складывающихся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов государства.

На XXVI съезде КПСС Л. И. Брежнев, определяя новый этап в работе Советов, указал на соединение в деятельности высшего звена законодательства, управления и контроля. Необходимость расширения координационных и контрольных функций Советов всех уровней подчеркнута в постановлении ЦК КПСС президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве».

Координирующе-контрольная работа Советов по существу является управленческой. Она способствует своевременному выявлению и устранению недостатков, повышает общий тонус государственной жизни. Это требует уточнения функциональной характеристики органов власти, сфер их управленческого воздействия при более четкой дифференциации властной и исполнительно-распорядительной деятельности в рамках широкого понимания государственного управления.

В связи с этим заслуживает поддержки соображение о правомерности формирования в рамках юридической науки теории государственного управления (ТГУ), которая призвана исследовать управление в целом, а не только под

углом зрения его правового регулирования. Следует согласиться и с тем, что теория государственного управления не должна раствориться в науке (общей теории) управления, представляя собой ее самостоятельный (по предмету исследования) раздел; она, не может быть отождествлена только с административно-правовыми характеристиками управления и требует комплексного подхода с отраслевой «привязкой» к государственному праву, а также более непосредственной связи и взаимодействия со специальной организационно-управленческой наукой — советским строительством.

Теория государственного управления как общая теория включает в частности, раздел правовой теории управления. Последняя должна наиболее полно раскрыть: управленческо-функциональную характеристику права, юридический механизм управления и управленческие возможности права с определением предельной нагрузки на право в процессе управления, выявить содержание правового обеспечения управления, процессуально-правовые формы управления (юридическая процедура управления).

Право — важнейшее средство организации и управления целом. Его управленческая природа обусловлена такими свойствами как нормативность, формальная определенность, принудительность, способность воздействовать на общественные отношения, складывающиеся в основных сферах жизни общества.

Право, являясь нормативной системой, обеспечивает общество и его структурные части (общности людей) программой, в которой предусмотрены цели и средства их достижения, содержание общественных связей, отношение и поведение субъектов, порядок их деятельности, ориентиры для оценки выбора варианта деятельности и ответственность за этот выбор.

Формальная определенность права стабилизирует систему общественных отношений, придает временную и пространственную устойчивость общественным структурам, обеспечивает возможность использования достижений научно-технического прогресса в процессе автоматизации управления. Достаточно высокий уровень формализации правового материала дает основание при выделении информационного аспекта

¹ См.: Материалы XXVI съезда КПСС. — М., 1981. — С. 4, 31, 51, 64.

управления рассматривать право как информационную программу, которую следует актуализировать.

Право опосредствует существование системы управления, субъекта, объекта управления, связи между ними, в которой оно выступает как «посредник» между субъектом управления и объектом (воспринимающим информацию реципиентом). Здесь важна логическая способность права в силу повелительности его нормативных суждений превращать дескриптивную (оповещающую, ориентирующую) информацию, в прескриптивную (командную, предписывающую) информацию, действие. Оценочным критерием этого вида информации является не вообще информационное насыщение системы управления и удовлетворение познавательных и других потребностей участников управленческого процесса, а пригодность ее для активного управления (самоуправления).

Понимание роли права как средства управленческой деятельности не должно повлечь за собой сужение его назначения как категории социально-политического характера. В этой связи нельзя согласиться с распространенным мнением о праве как элементе системы управления. Под элементом обычно понимают не любые части, включенные в систему, а те из них, которые непосредственно создают систему, это — «минимальный компонент системы или же максимальный предел ее расчленения» (И. В. Блауберг, Э. г. Юдин), «минимальный носитель» качества данной системы (В. Г. Афанасьев). В системе управления право не может быть выделено в качестве самостоятельного элемента. Оно включается в систему управления определенными гранями, формами проявлений, выполняет конституирующую роль внутри системы и в процессе ее взаимодействия с другими системами, «сопровождая» весь процесс управления, сопутствует, облекая в правовые формы, все его элементы и стадии, в конечном итоге выполняя роль качественной характеристики и связи организационных и функциональных элементов системы управления.

Право следует признать не элементом, компонентом, частью или подсистемой управления, а средством управленческой деятельности, средством формирования и развития системы управления.

В этом качестве право закрепляет и юридически оформляет общественные отношения, способствует развитию новых отношений, обеспечивает осуществление объективных закономерностей социализма, использование его возможностей, «движение общества по заданному курсу». Это отражает целеполагающий

характер правовой программы, приближает правовое регулирование к управленческому воздействию на общественные структуры, органически включает право в механизм управления.

В литературе не сложилось единого мнения о механизме управления, о понятии и структуре юридического механизма управления, применительно к которому говорят о правовом регулировании управления или механизме правового регулирования управленческой деятельности, правовом обеспечении, правовом опосредствовании, юридической модели механизма управления.

Однако при любом решении вопроса преобладает представление о системе механизмов управления, в которой «юридический механизм — не обособленный агрегат» (В. А. Шабалин), а подсистема более высокого и сложного механизма управления государственными и общественными делами. При этом используются традиционные взгляды на механизм правового регулирования как систему юридических средств правового воздействия (С. С. Алексеев), которая дополняется правотворческим процессом, механизмом действия права, механизмом контроля и оценки эффективности права (Ю. А. Тихомиров), блоком юридических средств управленческого воздействия и блоком реализации правовых норм в деятельности управляемых объектов (И. Я. Дюрягин). Ряд авторов, предлагает рассматривать механизм как трансформацию организационных и правовых положений в социальные отношения и затем преобразование правил, выработанных наукой управления, в правовые нормы. Социологический подход осуществлен В. П. Казимирчуком, представившем механизм действия права как систему социальных факторов и методов социально-правового воздействия, что обеспечило возможность использования его выводов в литературе по управлению.

Признание несомненной плодотворности проведенных исследований не исключает критического отношения к некоторым положениям. Во-первых, применительно к управлению необходимо отграничивать правовое регулирование от правового воздействия, которое является содержанием юридического механизма управления. Во-вторых, правотворчество не может быть отнесено к механизму управления. Это — нормативно-правовая основа, предпосылка действия юридического механизма. В-третьих, при определении механизма как совокупности (системы) юридических средств допускается неточность; она заключается в том, что содержание явления (механизм) определяется через средства, используемые для достижения цели. Право в

системе управления — средство, но в подсистеме юридического механизма управления право выступает не как средство, а как цель. Здесь четко различаются пределы возможностей правового воздействия на управление и необходимость совершенствования права (как цели деятельности) для наиболее эффективного его использования в процессе достижения юридического и социального результатов управленческой деятельности. В связи с этим должны решаться прикладные вопросы «о праве управления» (Ю. А. Тихомиров) и нормативно-правовой организации государственного управления¹, об обогащении механизма действия права с учетом укрепления правовой основы управления государственными и общественными делами.

Представляется, что юридический механизм управления охватывает:

1) формы управленческого воздействия права, организующие, упорядочивающие действие юридических средств в системе управления путем выделения идеологического воздействия права на субъектов управления и порядок их деятельности;

2) методы управленческого воздействия права — способы юридической организации субъекта управления (компетенционных связей в подсистеме субъекта) и передачи (обеспечения восприятия) социально-правовой программы объекту управления;

3) правовое поведение субъектов системы управления, определяющее уровень восприятия, переработки, объективизации социально-правовой программы, эффективность действия права в управлении.

Юридический механизм управления с фиксированным элементарным составом и структурными связями определяет точки соприкосновения, взаимодействия права с элементами управления и стадиями управленческой деятельности, выявляет (с помощью юридических нормативно-оценочных средств) слабые звенья в системе управления, усиливает или позволяет заменить их. Исследование правового механизма дает возможность определить его действительное место в управлении, преодолеть игнорирование правовых аспектов управления, в чем «в одинаковой мере повинны и «чистые управленцы», как правило, экономисты и юристы»².

¹ XXVI съезд КПСС и организационно-правовые вопросы государственного управления // Советское государство и право. — 1981. — № 9. — С. 10.

² См.: Тезисы докладов Всесоюзного научно-координационного совещания «Съезд КПСС и задачи дальнейшего развития юридической науки», 19–21 сентября 1981 г. — С. 44.

В этой связи заслуживают критического анализа выдвижение на первый план «обобщения проблем управления на базе технизации, общности информационной структуры», (Ю. А. Левада) без учета особенности социального управления и его правовой формы; приуменьшение организующего потенциала права в сравнении с повелительно-охранительными, властно-административными возможностями юридических средств.

В условиях решения сложных задач одиннадцатой пятилетки, совершенствования всей системы общественных отношений, включая организационные и управленческие, выполнения крупномасштабных программ и осуществления программно-целевого управления, роль права как средства управленческого воздействия постоянно возрастает. Требование ужесточения плановой дисциплины — от качества плана до его исполнения, отношение к плану как к закону обуславливают последовательную борьбу за законность в этой области управленческой деятельности.

Таким образом, расширение возможностей правовых средств управления (решений, управленческо-правовых отношений, юридической ответственности) проявляется в современный период как закономерность развития советского права.

XXVI съезд КПСС указал, что «вместе с развитием народного хозяйства меняется спрос на кадры той или иной специальности. А значит, и система планирования подготовки кадров в вузах должна чутко реагировать на эти изменения»³. Речь идет, в частности, о повышении требовательности к правовой подготовке управленческих кадров, которые должны «глубоко понимать организующую, дисциплинирующую и регулятивную роль права во всех сферах государственного управления»⁴.

Важнейшим направлением в работе по подготовке кадров является совершенствование деятельности вузов, в том числе юридических, обеспечивающих подготовку, как правило, должностных лиц, работников государственного аппарата, наделенных властными полномочиями и осуществляющих управленческую деятельность. Например, хозяйственно-правовая специализация должна предусматривать подготовку специалистов не только к осуществлению функций, связанных с договорной практикой, претензионной работой, консультированием, визированием документов, но и к выполнению роли квалифицированных советников хозяйственных

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 60.

⁴ Советское государство и право. — 1981. — № 9. — С. 8, 9.

руководителей в области планирования, организации труда и заработной платы, снабженческо-сбытовой деятельности предприятий, кадровой работы, т. е. правового обеспечения управления в целом.

В совершенствовании нуждается подготовка юридических кадров по государственно-правовой специализации. Это должна быть специальная управленческая подготовка и в определенной мере — математическое обучение. Естественно, что содержание учебного плана по этой специализации, определение групп студентов должны находиться в соответствии с установленным перечнем должностей, зани-

маемых лицами с высшим образованием в исполнительно-распорядительном аппарате. При этом можно использовать опыт ряда вузов страны, в которых с 1971 г. установлен особый порядок приема лиц, имеющих среднее специальное образование или незаконченное высшее и высшее техническое образование, а также опыт Академии МВД СССР, которая на базе высшего образования в течение двух лет обеспечивает подготовку по специальности «правоведение (организация управления в сфере правопорядка)». Выпускник получает диплом «юриста-организатора управления в сфере охраны правопорядка».

ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

*Проблемы социалистической законности. —
Вып. 17. — 1986. — С. 34—38.*

Совершенствование развитого социализма предполагает улучшение работы всего государственного механизма, планирования и управления. Важнейшим средством решения этой задачи являются советское право и его надлежащая реализация, соблюдение законов, укрепление законности, без которой немислим нормальный ход общественного развития.

Практическое значение приобретают проблемы формирования целостной концепции роли права в управлении. Основа этой концепции — теория правового управления, содержанием которой являются: управленческо-функциональная характеристика права (право в системе управления); механизменно-управленческая характеристика права (юридический механизм управления); правовое обеспечение управления (интегративная характеристика управленческого потенциала права с определением предельной нагрузки на право в управлении); процессуально-правовая форма управления (юридико-управленческая процедурограмма); ролевая позиция права в перспективе развития управления и перерастания его в общественное самоуправление.

Следовательно, юридический процесс выделяется как самостоятельный элемент правового управления. Одновременно процессуально-процедурная форма сопровождает работу всех элементов управления, опосредует активность субъекта управления, уровень восприятия управленческого воздействия объектом, содержание «организационных систем управления» (В. г. Афанасьев) и «организуемых отношений» (В. М. Горшенев), подключается на всех этапах, ступенях управленческой деятельности. На этом основании предпринимаются попытки выделить регламентное управление, при котором каждая задача превращается в управленческий чертеж¹, и процедурное управление, которое «высвобождает время и умственную энергию персонала для решения нетривиальных творческих задач». При этом возможности подобных типов управления свя-

зываются с совершенствованием нормативно-правовой базы управления².

Проблема процессуально-правовой формы в управлении не может быть решена в пределах административно-правового подхода. Во-первых, такой подход обращен к юридическому опосредованию управленческих отношений, складывающихся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности. Однако этой деятельностью управление не ограничивается. Систематическое толкование ст. 108, 119, 131—132, 146 Конституции СССР не дает оснований для вывода об исключительной прерогативе исполнительно-распорядительных органов. Ленинские идеи о Советах как о «работающих» учреждениях, соединяющих «законодательную функцию и исполнение законов»³, развитие этих идей нашей партией при формулировании задачи — соединить в деятельности Советов законодательство, управление и контроль⁴ — подтверждают приведенное толкование конституционного закона и общий вывод об осуществлении правового управления всеми органами государства.

Во-вторых, в административном праве достаточно сложно выделить процессуальные нормы, которые «тяготеют к определенной группе материальных норм», являющихся весьма неоднородными⁵. Видимо, этим и объясняется позиция законодателя при подготовке Основ об административных правонарушениях и соответствующих республиканских кодексов, включающих в единый акт материальные и процессуальные нормы. В области управления регламентация, например, правового положения субъектов и процессуальная сторона их деятельности поддаются достаточно четкой дифференциации прежде всего потому, что здесь фиксируется единый по виду государственной деятельности предмет правового регулирования — управление.

² Куриц С. Правила для управления / С. Куриц. — Правда. — 1983. — 1 марта.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 33. — С. 46; Т. 34. — С. 305.

⁴ Правда. — 1986. — 26 февр.

⁵ Лазарев Б. М. Основы законодательства об административных правонарушениях / Б. М. Лазарев, А. Г. Луцев. — Сов. гос-во и право. — 1981. — № 4. — С. 21.

¹ Козлова О. Активность управления / О. Козлова. — Правда. — 1983. — 13 июня.

В-третьих, правовое управление всегда предполагает правоприменение, которому присуща процессуальная форма. Это означает, что юридический процесс свойствен не только применению санкций норм, но и диспозиций, не только гражданско- и уголовно-правовому, но и каждому юридическому производству, включая право-творчество, и всем отраслям советского права¹. Различие производств по сферам государственного строительства — не в значимости и роли процессуальной регламентации, а в степени процессуально-правового обеспечения. «...Роль, которую в судах играет судопроизводство, — писал К. Маркс, — в законодательных органах играют порядок дня и регламент»². Верной является точка зрения В. М. Горшенева, квалифицирующего отсутствие процессуальной регламентации в отдельных сферах государственной деятельности как пробел в праве³.

В научной литературе обычно выделяются гражданский, уголовный и административный процесс. Предлагается также обособление законодательного, бюджетного, арбитражного и других видов юридического процесса. Широкое распространение получает мнение о самостоятельности и особенностях государственно-процессуальной формы. Несмотря на то, что, в отличие от гражданско- и уголовно-процессуальных норм, государственно-процессуальные нормы не получили в науке и практике автономного статуса, развитие отрасли и науки государственного права происходит в этом направлении, и этого «нельзя не замечать»⁴. Однако мнение В. О. Лучина о том, что государственно-процессуальные формы обслуживают только одну отрасль материального права — государственное право — вызывает возражение.

Известно, что именно в связи с определением предмета правового регулирования в области организации и деятельности системы органов государства возникли полемика о самостоятельности отрасли административного права, а также попытки доказать, что наука советского административного права «не имеет своего предмета» (Н. Г. Мревлишвили). Не обращаясь специально к этому вопросу, который

продолжает привлекать внимание ученых⁵, следует признать, что в области нормативного регулирования управления фактически существуют тенденции сближения государственного и административного права (законодательства).

Управление имеет универсальный характер, осуществляется в целом системой государственных органов, государственным механизмом. «... Советская власть есть не что иное, как организационная форма...», «способ управления государством»⁶. Процессуально-правовой регламентацией должны быть опосредованы не отдельные действия различных государственных органов, а система управленческих актов, связанных иерархичностью и последовательностью процессуально-процедурных производств, создающих в результате рациональный алгоритм управленческих действий, направленных на решение социально-правовых задач управления. Применительно к реализации прав граждан на эту сторону указывал Б. М. Лазарев, подчеркивая значимость процедурных индивидуальных правил, определяющих «пути движения по инстанциям индивидуальных дел, стадии их рассмотрения, предельные сроки каждой стадии»⁷. Еще в большей степени это относится к решению дел, связанных с законными интересами трудовых коллективов, производственных организаций, с осуществлением широкомасштабных народнохозяйственных и социально-культурных задач, целевых комплексных программ, с развитием ТПК, АПК, ПУ. Здесь, как правило, в подготовке, принятии, реализации управленческого решения принимают участие разноуровневые органы, и отсутствие единой, последовательно расположенной по действиям процедуры с соответствующими процессуально-правовыми гарантиями не способствует совершенствованию порядка «принятия решений по крупным вопросам государственной и общественной жизни ... его дальнейшей демократизации», стимулированию необходимого в условиях качественного сдвига в производительных силах развитого социализма технологического переворота во многих сферах производства управленческого (хозяйственного) риска⁸. Процессуально-правовое обеспечение управленческой деятельности, в частности хозяйственного управления, несомненно, включается в систему организационных мер.

¹ Юридическая процессуальная форма: теория и практика. — М., 1976. — С. 13, 84; Горшенев В. М. Актуальные проблемы юридического процесса / В. М. Горшенев // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. — М., 1982. — С. 242.

² Маркс К. Соч / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. — Т. 11. — С. 374.

³ Горшенев В. М. Указ. соч. — С. 241.

⁴ Юридическая процессуальная форма: теория и практика. — М., 1976. — С. 65, 59.

⁵ Студеникина М. С. Некоторые проблемы совершенствования административного законодательства в свете Конституции СССР / М. С. Студеникина // Конституция СССР и дальнейшее развитие государственного управления и теории права. — М., 1979. — С. 193.

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 36. — С. 196; Т. 37. — С. 62.

⁷ Гражданин и аппарат управления. — М., 1982. — С. 24.

⁸ Горшенев В. М. Указ. соч. — С. 291, 287.

В этом отношении характерным примером является явно недостаточный уровень процессуального обеспечения «материальных» полномочий Советов, в частности, при территориальном планировании, сочетании отраслевых и территориальных начал комплексного развития подведомственной Совету территории. Так, Советы всех звеньев (кроме сельских, поселковых) получили право направлять свои предложения по проектам планов неподведомственных предприятий в союзные и республиканские органы отраслевого управления. Однако процедура движения проектных документов между Советами и соответствующими министерствами, ведомствами, как и между Советами различных уровней, не установлена. Не регламентирован также порядок (процесс) прохождения предложений Советов по проектам планов в аппаратах отраслевых органов управления. Такое положение значительно снижает эффективность действия нового законодательства о Советах.

В условиях генерализации задач, стоящих перед государственным аппаратом, повышения его роли в руководстве народным хозяйством — сердцевины всей деятельности государства, создания межотраслевых комплексных подразделений управления, преодоления ведомственной несогласованности, практического корректирования прав — обязанностей, ответственности на всех уровнях управления особое внимание должно быть уделено не столько поиску особенностей процессуальной формы управленческой деятельности отдельных видов государственных органов, сколько изысканию возможностей использования опыта традиционно-процессуальных отраслей в направлении системного процессу-

ально-правового обеспечения государственного строительства с целью укрепления законности управленческой деятельности. Например, сравнительный анализ эффективности судебно-процессуального института запрета спора о подсудности с наблюдающейся в управлении практикой «переброски» решений убедительно свидетельствует о необходимости процессуального урегулирования подготовки, принятия, вступления в силу, обжалования, пересмотра, отмены управленческих актов, отказа в принятии к производству дел, отказа должностного лица от принятия решения по вопросам его компетенции и отказа от исполнения (незаконного) управленческого решения, делегирования полномочий и ответственности, наконец, процессуального оформления этих юридических значимых действий (с требованием обязательной ссылки на нормативно-правовое основание управленческого решения).

Расширение нормативно-правовой регламентации процессуальных форм государственного строительства и управления, формализацию в определенной мере государственно-управленческой деятельности «не следует понимать как очередной шаг к бюрократизации стиля работы»¹. Оно предполагает инициативу и предприимчивость, управленческое усмотрение и управленческий риск², но эти проявления творчества управленческого труда должны опираться на правовую основу — социалистическую законность в управлении.

¹ Куриц С. Правила для управления / С. Куриц. — Правда. — 1983. — 1 марта.

² Правда. — 1986. — 26 февр. — С. 511.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОВОВВЕДЕНЬ У ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Радянське право. — 1986. — № 8. — С. 13—17.

Стратегічний курс партії на прискорення соціально-економічного розвитку країни, на досягнення нового якісного стану радянського суспільства передбачає й подолання «звичних, але вже віджилих уявлень», висування новаторських ідей, їх теоретичне освоєння й практичне впровадження, відшукування нових форм і засобів організації суспільного життя, оновлення роботи політичних, суспільних та ідеологічних інститутів, відпрацювання більш ефективного управління, поширення нововведень, які виправдали себе¹.

У сфері керівництва й управління нововведення запобігають застиглоті форм і методів роботи, стимулюють інноваційні рішення, орієнтовані на «енергійні заходи по всьому комплексу проблем управління»², сприяють визначенню не тільки суспільних потреб, інтересів, соціальних очікувань, подоланню відставання розвитку управління від рівня продуктивних сил, а й тенденції зниження керованості соціально-економічними процесами. Не будучи чимось новим у теорії та практиці соціалістичного будівництва³, нововведення в сучасних умовах становлять широку комплексну галузь діяльності, яка потребує науково-практичного обґрунтування і системного підходу (з виділенням об'єктно-суб'єктних ціннісних, аж до безпосередньо вартісних характеристик).

Все це викликало потребу розширити діапазон пошуків управлінських нововведень та експериментального їх випробування. Висока ефективність результатів, зростання суспільного інтересу до великомасштабних господарських експериментів і нововведень у галузі державного будівництва дозволяють сьогодні ставити питання про нову галузь наукового знання — інноватику.

Для утвердження на реальному ґрунті, для поєднання з практикою необхідними є правове й організаційне забезпечення нововведень, використання державно-правових засобів їх впровадження й регулювання. Останні дослідження

в економіці свідчать, що максимальне використання величезних можливостей і переваг соціалістичного ладу більшою мірою залежить не від базисних, а від надбудовних факторів, насамперед від держави — головного знаряддя вдосконалення соціалізму в нашій країні і від права — ефективного засобу перетворення в життя політики партії та уряду.

В цьому напрямі ведуться роботи по прогнозуванню, узагальненню досвіду і впровадженню нововведень у систему державного управління. Виділяються базові підприємства всесоюзного значення «з тим, щоб перетворити їх на центри впровадження найновіших досягнень теорії та передової практики наукової організації праці й управління виробництвом»⁴. В Естонській РСР функціонує Комісія по вдосконаленню управління, очолювана головою Ради Міністрів республіки. На нашу думку, назрілою є пропозиція створити аналогічний загальнодержавний центр, який би діяв відповідно до масштабів управлінських нововведень, вирішив би науково-практичне завдання, пов'язане із створенням «цілісної системи управління», його генеральної схеми. У цьому відношенні привертає увагу діяльність першого серед восьми основних допоміжних органів Державної Ради НРБ — Ради по управлінню суспільними відносинами, завданням якої є розробка і нагляд за впровадженням нових засобів, методів і форм управління соціальною системою.

Ці завдання (які є однаковими для країн соціалізму) актуалізуються у зв'язку з необхідністю впровадження управлінських нововведень, спрямованих на підвищення дієвості центрів керівництва економікою, надання управлінню сучасних організаційних структур, розрахованих на комплекси взаємопов'язаних галузей, територіально-виробничих утворень, на оптимальне поєднання галузевого й територіального управління господарством, комплексний економічний і соціальний розвиток республік і регіонів. У сфері координування і управління галузями машинобудування — найважливішого сектора індустрії створено Бюро Ради Міністрів СРСР по машинобудуванню. Держагропром СРСР як єдина система управління забезпечує інтеграцію сільського господарства та галузями, які постав-

¹ Матеріали XXVII з'їзду Комуністичної партії Радянського Союзу. — К. 1986. — С. 6.

² Горбачов М. С. Вибрані промови і статті. — К. 1986. — С. 14.

³ Ігнорування або применшення значимості радикальних й модифікаційних нововведень при соціалізмі характерно для буржуазних авторів.

⁴ Бюл. Госкомтруда СССР. — 1984. — № 5. — С. 17, 20.

ляють йому засоби виробництва, перероблюють його продукцію і доводять її до споживача.

Ефективне впровадження територіально-галузевого управління, комплексного розвитку регіонів, управління науково-технічним прогресом відбуваються з допомогою системи республіканських, галузевих й регіональних комплексних науково-технічних програм, які не тільки сприяють вдосконаленню господарського управління, посиленню «територіального підходу»¹, а й поряд із зростанням самостійності та активності місцевих органів влади, оптимізацією взаємовідносин останніх з розташованими на їх території підприємствами й організаціями вищестоящего підпорядкування створюють управлінську основу для району, міста, територіально-виробничого комплексу, промислового вузла. Що стосується управління науково-технічним прогресом, то прийнято рішення про організацію міжгалузевих науково-технічних комплексів, які складатимуться з головних науково-дослідних інститутів, проектно-конструкторських організацій та дослідно-промислових виробництв².

Активно впроваджуються у систему управління нововведення у сфері духовного життя суспільства, адміністративно-політичної діяльності, викликаних, зокрема, реформою загальноосвітньої й професійної школи, перебудовою вищої і середньої спеціальної освіти, вдосконаленням роботи відомств, які здійснюють керівництво зовнішньоекономічними зв'язками³.

Проте нинішнє правове забезпечення управлінських нововведень, особливо вдосконалення правових засобів їх створення, розробки й реалізації, не відповідає програмним вимогам партії щодо всемірного зміцнення правової основи державного і суспільного життя країни⁴.

Підкреслюючи посилення ролі і значимості норм права, їх впливу на дбайливе господарювання, «Правда» справедливо зазначала, що «правове забезпечення економічного господарювання все ще не повністю відповідає вимогам часу»⁵. Ось характерний приклад. Поставлене завдання підвищити наукоємкість законодавства про управління, яке встановлювало б чіткі процесуальні східки законопроектної діяльності з чітко визначеними правами, обов'язками, відповідальністю суб'єктів правотворчого почину й законопідготовчих органів, суб'єктів

праоотворчості не виконано на багатьох його (законодавства) стадіях. Внаслідок цього науково обгрунтовані пропозиції, спрямовані на правове забезпечення управлінських нововведень, тривалий час не реалізуються, а «якість радянських законів, незважаючи на значну роботу, проведена останніми роками, вимагає поліпшення»⁶. Стосовно до розвитку соціалістичного самоврядування назріла необхідність прийняти закон про проведення всенародних обговорень і голосувань з великомасштабних питань життя країни, обговорень проектів найважливіших рішень місцевих Рад, а також закон про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, які ущемлюють права громадян⁷.

«Наше законодавство...», — зазначив на з'їзді М. С. Горбачов, — повинно ще активніше допомагати впровадженню економічних методів управління»⁸, необхідно узаконити економічно й соціально ефективні форми організації господарських відносин. Цей висновок переконливо підтверджується досвідом проведення господарської реформи 1965 р., істотні недоліки якої певною мірою пояснюються применшенням ролі правових засобів, часом їх недосконалістю, особливо відсутністю у статутарних актах центральних і господарських відомств обов'язків, кореспондуючих правам основних ланок економіки — підприємств та об'єднань. Не випадково на червневому Пленумі ЦК КПРС вказувалося, що з допомогою закону ми кладемо «початок оптимальному розподілові прав та обов'язків між підприємствами і міністерствами, законодавчо захистимо трудові колективи від дріб'язкової опіки й адміністрування...»⁹.

Аналогічне становище існує й у сфері регулювання відносин місцевих Рад народних депутатів та організацій вищестоящего підпорядкування, що негативно позначається на реалізації настанови партії на «посилення самостійності й активності місцевих органів влади»¹⁰. Так, Ради усіх ланок (крім сільських і селищних) одержали право направляти свої пропозиції по проектах планів непідвідомчих підприємств у союзні та республіканські органи галузевого управління. Проте тільки Держплан СРСР і Держкомпраця СРСР юридично закріпили порядок, який перешкоджає вищестоящим організаціям приймати від підприємств для розгляду плани по труду, якщо у відповідній частині вони не погоджені з місцевими викон-

¹ Матеріали XXVII з'їзду Комуністичної партії України — К. 1986. — С. 13.

² Матеріали XXVII з'їзду Комуністичної партії Радянського Союзу — К. 1986. — С. 33.

³ Там само. — С. 58.

⁴ Там само. — С. 190—191.

⁵ Право и режим экономии. — Правда. — 1985. — 24 сент.

⁶ Матеріали XXVII з'їзду Комуністичної партії Радянського Союзу. — К. 1986. — С. 73.

⁷ Там само. — С. 71.

⁸ Там само. — С. 73.

⁹ Радянська Україна. — 1986. — 14 черв.

¹⁰ Там само. — С. 67.

комами. Нині необхідно встановити процедуру, при якій Ради (законодавство про них діє вже понад п'ять років) були б реально (підкреслюємо це слово) першою державною інстанцією у системі планування будь-якого підприємства. Практично процедуру руху проектних документів між Радами та відповідними міністерствами і відомствами, як і між Радами різних рівнів, не встановлено. Не регламентовано і порядок (процес) проходження пропозицій Рад по проектах планів в апаратах галузевих органів управління.

Недостатня увага до правового забезпечення управлінських нововведень, применшення ролі права, прояви у різних формах нігілістичного ставлення до можливостей правової системи істотно знижують ефективність законодавства у галузі управління. Це слід враховувати при вивченні історії становлення правової системи соціалізму або розвитку юридичної теорії та практики шестидесятих років, коли основною тенденцією визнавалося поступове звуження сфери правового регулювання — приклад спроби забігання вперед. Ще недавно спостерігався відрив правового регулювання і правової форми від соціально-економічного змісту управління, висловлювалися думки про спрямованість «адміністративного контролю» (на відміну від економічного регулювання), «насамперед на обмеження поведінки», формулювалися пропозиції щодо «необов'язковості нормативних актів», як тільки вони починають спрацьовувати проти загальних інтересів, що, мовляв, відбиває «сьогоднішню господарську практику»¹, та ін. Все це вияв «умонастроїв минулих років», які відображають досить поширену у свій час серед деякої частини службових осіб сумнівну думку, нібито успішно господарювати й неухильно при цьому додержувати законів неможливо. Це є нічим іншим, як правовим нігілізмом, закамуфльованим «інтересами справи, загальною вигодою»².

Пояснення цим явищем можна, мабуть, знайти в традиційних уявленнях про економічні та адміністративні (правові) методи управління, які звичайно інтерпретуються як такі, що взаємно виключаються, а в кращому випадку взаємно доповнюються. І головне завдання науки при цьому полягає в тому, щоб забезпечити оптимальне їх поєднання. Йдеться про соціально-економічний засіб та процесуальну форму, про «переклад» на юридичну мову соціально-

економічного, управлінського. Наприклад, господарська самостійність підприємств — один із основних напрямів перебудови господарського механізму — набуває значення в умовах цієї єдності, коли відокремлення частини єдиного фонду соціалістичної власності і результатів господарської діяльності (економічна категорія) є ефективним лише при забезпеченні підприємству можливості розпоряджатися відокремленою частиною (правова категорія), приймати самостійні організаційна, оперативні рішення (управлінська категорія).

Будучи тотожністю, єдність містить суперечності, в яких право не завжди є перспективною стороною. Це пов'язано, зокрема, із завищенням «порогу» вимог правової моделі, з невідповідністю завданню або програмі системи управління, нормативно встановленої у законі, фінансовим, трудовим та іншим ресурсам управлінської і такої, що управляється, підсистем. Прикладом служить ресурсне забезпечення програмно-цільового управління в регіональному масштабі, яке за своєю природою є управлінським нововведенням і створює умови для розгортання інноваційних процесів. Воно передбачає створення типових управлінських рішень та моделей, ресурсно забезпечених шляхом дольової участі підприємств, установ, організацій за наявності єдиного організаційного центру в особі планових організацій регіону. Проте таке рішення не передбачене ні чинним у минулій п'ятирічці законодавством, ні новим Положенням про порядок формування науково-технічних програм регіонів і техніко-виробничих комплексів, реалізації цих програм й контролю за їх виконанням (затверджене постановою Державного комітету по науці і техніці, Держплану, Держпостачу, Держбуду СРСР і ЦСУ СРСР від 30.03.1984 р., № 130/68).

Подолання цих труднощів ми вбачаємо у виході за межі інструментальної характеристики права, у розгляді права не тільки як засобу, а й як мети, у забезпеченні дії внутрішніх закономірностей правової системи. Стосовно до управлінських нововведень це насамперед підвищення рівня нормативності права із зростанням значимості закону (в усякому разі стосовно до регулювання і відносин, що є предметом особливої відомчої заінтересованості). В умовах сучасної орієнтації управлінських нововведень на демократизацію й децентралізацію, делегування основної частини функцій оперативного управління основним ланкам економіки рівень нормативності права зумовлює, наприклад, можливість нормативного закріплення у статутарних актах функцій, що підлягають

¹ Экономика и организация промышленного производства. — 1965. — № 7. — С. 14—16; Гребнев К. Т. Управленческие нововведения / К. Т. Гребнев. — М., 1985. — С. 19.

² Закон один для всех. — Известия. 1985. — 13 нояб.

децентралізації прав на делегування повноважень, і створення правових засобів, які стабільно регулюють процес підготовки і впровадження організаційних управлінських нововведень (у даний час немає міжгалузевого акта, який визначав би типові структури, а також завдання управлінських органів різних рівнів, придатних як правова основа генеральної схеми державного управління).

Поряд з підвищенням ролі матеріально-правових засобів забезпечення нововведень зростає значимість процедурної форми здійснюваних інновацій у сфері управління. Маючи якісну специфікацію (властивостями, що відрізняють її від матеріального права і неправової, організаційної процедури), ця форма діє в усіх фазах інноваційного процесу у сфері державного будівництва, супроводжує роботу всіх елементів управління. На цій підставі робляться спроби — відокремити порядок з регламентним управлінням, при якому кожне завдання перетворюється на управлінське креслення — «нормальне управління», процедурне управління, яке вивільнює його інтелектуальний потенціал для розв'язання «нетривіальних творчих завдань». Проте можливості процесуальної форми ще не повністю використовуються для підвищення ефективності організаційно.

В умовах, коли неможливо обмежитися «частковим поліпшенням», коли «необхідною є радикальна реформа», «радикальні перетворення в усіх сферах нашого життя»¹⁵, право повинно бути не тільки інструментом реформування об'єкту правового впливу, а й само мати потребу в радикальних нововведеннях. Прикладом є концепція єдиних правил управлінського процесу з виділенням процесуально-управлінських проваджень. Концепція адресована законодавцю як радикальне нововведення, яке піддається необхідному й достатньому для нормативно-правового закріплення рівня формалізації типових процедур державного управління. Будучи радикальним нововведенням у практиці радянського державно-правового будівництва, подібні нормативно-правові рішення дозволяють виконати притаманні ролі права в управлінні не тільки «ідейні», а й «інженерні» функції вдосконалення його нормативно-директивних основ, оперативної управлінської діяльності, перспективного оргпроекування.

У галузі правового забезпечення управлінських нововведень радикальна реформа і модифікуючі нововведення постійно перебувають у діалектичній взаємодії, особливо динамічній на крутому переломі у житті країни, коли необхідно оновлювати, вдосконалювати різні сторони суспільного життя.

УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Радянське право. — 1988. — № 10. — С. 47—50.

Нині, коли теорія і політика перебудови втілюються у конкретні справи, зростає роль організації та управління, особливо наочно стає помітною ціна відставання управління від рівня розвитку виробничих сил і зниження керованості соціально-економічними процесами. Становище ускладнюється розпочатою реформою політичної системи, що ставить в умовах демократизації управління нові цілі¹.

Радикальна реформа управління економікою, спрямована, зокрема, проти зростання штатної чисельності апарату управління, проти управлінського старіння (інтелектуального потенціалу, техніки і технології управління). Поставлено завдання: створити заснований на високому професіоналізмі управлінський апарат нового типу, який демократично контролюється народом і здатний рухати соціально-економічний прогрес. «І працювати в такому апараті повинні люди, які добре володіють основами науки управління. Звідси і завдання — по-новому, на сучасному рівні налагодити підготовку і перепідготовку відповідних кадрів»².

В цих умовах традиційне уявлення про управління (самоврядування) як службову функцію поряд з іншими розхожими стереотипами, що стосуються державної служби, орієнтованої на командно-директивну систему управління, має поступитися місцем визнанню управлінської діяльності (професії) такою, що потребує відповідної спеціальної підготовки, знань, вмінь, навичок, нарешті, особистих якостей управління, здатного формувати соціальні механізми саморозвитку, саморегулювання, самоуправління колективів.

Підкреслюючи «особливі властивості» управлінської роботи В. І. Ленін попереджав: «Можна бути найсильнішим революціонером і

агітатором і зовсім непридатним адміністратором»³. Нова система управління, крім того, не сприймає правового нігілізму, який виявився досить поширеним засобом командування.

Тому навчання «справі управління всерйоз»⁴, підготовка сучасного управлінця, «менеджера соціалістичної формації» передбачає спеціалізовану управлінську підготовку юридичних кадрів з високою освітою стосовно єдиної комплексної загальнодержавної програми юридичного всеобучу, безперервної освіти кадрів, а також управлінсько-правову підготовку державних службовців, усіх категорій учасників соціалістичного самоврядування⁵.

У даний час у країні діє низка навчальних закладів, які здійснюють підготовку управлінських працівників (Академія народного господарства при Раді Міністрів СРСР, Московський інститут управління ім. С. Орджонікідзе, Вища школа управління сільським господарством та ін.), інститути (відділення) і курси підвищення кваліфікації організаторів виробництва. В Інституті економіки та організації промислового виробництва Сибірського відділення АН УРСР створено лабораторію управлінського консультування (мета якої полягає не тільки у складанні типових і ситуативних програм перебудови управління, а й у навчанні АУП), при Новосибірському університеті — спецфакультет із перепідготовки керівників великих підприємств країни, у Києві організовується інститут із підготовки спеціалістів із комерційної діяльності. В його навчальному плані пріоритетом користуються фінанси, право, робота на внутрішньому і зовнішньому ринку. Одержують поширення нові форми підготовки управлінських кадрів,

¹ Про демократизацію радянського суспільства і реформу політичної системи, Про деякі невідкладні заходи щодо практичного здійснення реформи політичної системи країни // Резолюції XIX Всесоюзної конференції Комуністичної партії Радянського Союзу. — К., 1988. — С. 14—24.

² Горбачов М. С. Про хід реалізації рішень XXVII з'їзду КПРС і завдання по поглибленню перебудови / М. С. Горбачов. — К., 1988. — С. 59; «Нужда в таких специалистах, — отметил Е. К. Лигачев на февральском (1988 г.) Пленуме ЦК КПСС, — будет возрастать» // Коммунист. — 1988. — № 4. — С. 43.

³ Ленін В. І. Промова на III Всерос. з'їзді робітників водного транспорту / В. І. Ленін // Повне збір. творів. — Т. 40. — С. 207.

⁴ Ленін В. І. Про перебудову роботи РНК, РПО і малого РНК / В. І. Ленін // Повне збір. творів. — Т. 44. — С. 354.

⁵ Кожна з цих категорій включає службовців апарату громадських формувань трудящих, громадський актив — ОПР (особи, що приймають управлінські рішення від імені громадськості), наприклад, члени РТК (рад трудових колективів), депутатський корпус, нарешті, громадяни, які виступають фактично в ролі ОПР в умовах демократизації, особливо розвитку безпосередньої демократії. Організація підготовки і перепідготовки кожного з них має свої особливості (див., напр.: СП СССР. — 1988. — № 10. — Ст. 27).

контрактні відносини з іноземними фірмами з перепідготовки управлінців (наприклад, контракт латвійської агрофірми «Адажі», підтриманий низкою великих ленінградських підприємств, з данською фірмою «Тайм менеджер інтернешнл») та ін.

Проте системи підготовки управлінських працівників, яка була б належним чином організаційно оформленою, задовольняла сучасним вимогам, здатна підготувати працівників до управління і забезпечити його в організаційно-правовому плані, поки що не існує. Немає навчальних закладів типу інститутів державного управління (УНР і ЧССР), факультетів менеджменту (Варшавський університет), політико-юридичних університетів (КНР), які готують управлінські кадри широкого профілю (для державного, господарського, суспільного управління), кадровий резерв для систем управління і самоврядування.

Спеціалізованою і цільовою повинна бути насамперед науково-практична підготовка юристів. Так, працівники сучасної юридичної служби в народному господарстві мають бути готові не тільки до здійснення функцій, пов'язаних із договірною практикою, претензійною роботою, консультуванням, візуванням документів, а й до надання кваліфікованих порад господарським керівникам у галузі планування, організації праці і заробітної плати, фінансової, постачально-збутової (в тому числі й зовнішньоекономічної) діяльності підприємств, кадрової роботи, правового забезпечення управління в цілому, тобто бути консультантами з питань раціоналізації управління (посада або служба, яка гостро є необхідною для впровадження «найсучасніших форм суспільної організації»¹).

Працівники суду повинні мати підготовку, пов'язану не тільки з юрисдикційною діяльністю і судовим управлінням, а й з урахуванням напрямів правової реформи, яка зокрема, розширить судові функції в галузі управління, віднесе до судових повноважень використання спеціальних засобів правової охорони радянського конституціоналізму². Ці працівники мають бути обізнані з теорією та практикою діяльності державної адміністрації. Принципово змінюється становище органів прокуратури, у діяльності яких підвищується роль загально-наглядових повноважень, а також арбітражу, який одержав право не тільки розглядати спори між державними

підприємствами та їх вищестоящими органами управління про відшкодування збитків, завданих незаконними, необґрунтованими управлінськими рішеннями, а й визнавати недійсними управлінські рішення вищестоящих органів³.

Кадрове забезпечення правової реформи вимагатиме зміни номенклатури спеціалізацій у юридичних вишах, які у даний час — «не більше ніж декоративно-паперова прикраса навчального плану»⁴ і відповідних професіограм зі спеціальності. Зокрема, не може бути збережена в чинному вигляді кримінально-правова спеціалізація. Вона має бути обмежена підготовкою спеціалістів для служб прокурорського нагляду за додержанням законів: органами дізнання і попереднього слідства, при розгляді кримінальних справ у судах, у місцях тримання підозрюваних, у місцях попереднього ув'язнення, при виконанні заходів примусового характеру, що призначаються судом.

Спеціалісти для служб дізнання і слідства органів внутрішніх справ та державної безпеки повинні, як правило, проходити підготовку (перепідготовку) у відомчих навчальних закладах. Працівники суду, нотаріату, органів ЗАГСу повинні мати судово-правову спеціалізацію. Господарсько- і державно-правову спеціалізацію доцільно об'єднати для широкопрофільної управлінської підготовки працівників Рад народних депутатів (керівництво виконкомів і допоміжний апарат, юридична служба), працівників арбітражу, юридичної служби народного господарства.

Навчальні плани за цією спеціалізацією мають передбачати серйозну соціологічну підготовку з фундаментальної і прикладної соціології, економічну в галузі конкретної економіки, психологічну з відокремленням психології управління, етичну з виділенням етики державної служби і певною мірою математичну, пов'язану із забезпеченням АСУ, УПС, ВЦ.

Зміст навчального плану спеціалізації, формування груп студентів мають зумовлюватись дійсною потребою державного апарату в спеціалістах. Для цього необхідно встановити номенклатуру посад, які заміщуються особами з вищою юридичною освітою, включивши до неї широке коло посадових найменувань (в тому числі системи господарського управління). Підготовка на певні посади, наприклад, працівників загального та оргінструкторського відділів виконкому, може здійснюватись за програмами факультетів (відділень) радянського

¹ Матеріали Пленуму Центрального Комітету Комуністичної партії Радянського Союзу. 27–28 січня 1987 року. — К., 1987. — С. 16.

² Про правову реформу (пп. 2, 3) // Резолюції XIX Всесоюзної конференції Комуністичної партії Радянського Союзу. — С. 42.

³ Відомості Верхов. Ради СРСР. — № 25. — Ст. 349; 1938. — № 1. — Ст. 3; див. також: Про правову реформу. — С. 43.

⁴ По кодексу и совести // Правда. — 1988. — 6 июня.

будівництва, створених у юридичних вузах. Поряд з цим необхідно розгорнути спеціалізовану підготовку в галузі державного управління для заміщення посад заступників голів виконкомів (один з них повинен мати юридичну освіту), відповідальних секретарів, юрисконсультів виконкомів, юрисконсультів органів господарського управління (на рівні виробничого об'єднання і вище), де є можливість у межах юридичної служби виділити спеціалістів, обізнаних з раціоналізацією управління, а так само в органах соціально-культурного та адміністративно-політичного управління.

В цьому відношенні доцільно обговорити досвід Одеського університету (кафедра державного та адміністративного права), який у межах повноважень вишу визначив організаційно-правові форми інтеграції навчального процесу — науки державно-правового будівництва¹. Активна участь науково-педагогічного колективу кафедри і студентів державно-правової спеціалізації у виконанні регіональних цільових програм (на бюджетній і госпдоговірній основах), у локальній правотворчості, у підготовці та перепідготовці державних службовців та ін. завершилася укладенням з кадровими замовниками тривалих комплексних договорів. Наприклад, договір Одеського університету з виконкомом Одеської обласної Ради народних депутатів включає: науково-практичні розробки, участь у державно-правовому забезпеченні комплексного економічного і соціального розвитку регіону, підготовку типових (проектно-нормативних) документів, доповідні записки і подання, розробку навчальних і методичних матеріалів, обмін інформацією, спільне проведення (участь у підготовці, проведенні) сесій, конференцій, нарад, семінарів тощо, кадрові зобов'язання (цільовий добір на навчання і надання посад молодим спеціалістам).

Науково-методичними інструментами (засобами) реалізації цільової підготовки випускників стали імітаційне моделювання (модель спеціаліста, моделі його підготовки до діяльності) і програмно-цільове управління навчальним процесом. На цій основі разом з оргінструкторським відділом облвиконкому розроблено і введено в дію номенклатуру посад, заміщуваних особами з юридичною освітою, проведено професіографування за

спеціалізацією з виділенням для кваліфікаційних характеристик знань, вмінь, навичок випускника як цільової установки навчального процесу, створено комплект організаційно-методичних матеріалів із виробничої підготовки (практики та стажування) з розширенням баз виробничої практики, внесено істотні зміни до переліку, змісту і форми навчальної роботи з дисциплін спеціалізації.

Досвід перебудови навчального процесу, орієнтований на цільову управлінсько-правову підготовку спеціалістів, сприяє впровадженню організаційних нововведень, пов'язаних з включенням юридичного всеобучу в систему безперервної освіти працівників державного і громадського управління.

Назріло питання про створення в структурі юридичних вишів (з урахуванням багатoproфільної підготовки на юридичних факультетах) відділень державного управління зі спеціальними умовами прийому. Тут можна використати досвід роботи ряду вишів країни (МБТУ ім. Баумана, московських інститутів радіотехніки та автоматики, енергетичного, інженерно-економічного, Ленінградського, Уральського, Київського політехнічних інститутів та ін.), у яких було встановлено особливий порядок прийому осіб із середньою спеціальною або з незакінченою вищою технічною освітою. Можна також використати загальний порядок прийому до вишів осіб для здобуття вищої освіти з другої спеціальності та встановити прийом на державно-правову спеціалізацію осіб із середньою та вищою (незакінченою вищою) економічною, психологічною, інженерно-технічною, фізико-математичною освітою зі строком навчання два-чотири роки (залежно від освіти та стажу практичної роботи за базовою освітою або у сфері управління) з виділенням для цієї групи осіб спеціальної програми навчання.

Використовуючи досвід Одеського університету стосовно управлінсько-дослідницької, консультативної, імітаційно-ігрової та пропагандистської роботи на базі партійних і радянських органів, виробничих організацій, цілком реально організовувати в університетських регіонах навчання без відриву від виробництва строком до одного року з циклів управлінських дисциплін з виданням відповідного посвідчення.

Матеріалізація цих ідей та результатів науково-практичних та ідеологічних напрацювань може бути використана як органічна частина програми юридичного всеобучу, безперервної освіти управлінських працівників.

¹ Орзих М. Ф. Вузовская юридическая наука в условиях перестройки высшего образования: организационный опыт и проблемы / М. Ф. Орзих // Правоведение. — 1988. — № 3.

СТРУКТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

*Проблемы социалистической законности :
Республиканский междуведомственный научный сборник. —
1976. — № 18. — С. 10—16.*

Законодательство о советском государственном управлении традиционно относится к административному праву. Однако, управление не ограничивается исполнительно-распорядительной деятельностью, составляющей предмет административно-правового регулирования. Систематическое толкование ряда статей (91, 93, 108, 119, 131 — 132, 146) Конституции СССР, действующего законодательства, директивных документов партии не дает оснований для вывода об исключительной управленческой прерогативе исполнительно-распорядительных органов. В соответствии с Конституцией Советы народных депутатов, непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь (ст. 93). Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, относящиеся к ведению Союза ССР, а Совет Министров СССР — «...все вопросы государственного управления... поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР» (ст. 108, 131). Такое законодательное решение соответствует характеристике Советов как «работающих учреждений», соединяющих «в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов»¹.

Ленинская характеристика роли Советов нашла глубокое развитие в решениях XXVII съезда КПСС, указавших, что они являются главным звеном социалистического самоуправления народа. «Надо создавать все условия, — сказано в Программе КПСС, — чтобы строго соблюдались ленинские указания о Советах как органах, которые не только принимают решения, а и организуют проведение их в жизнь и проверку исполнения»². Координирующе-контрольная, по существу управленческая, работа Советов направляется и поддерживается партией, «способствует своевременному выявлению и устра-

нению недостатков, повышает общий тонус государственной жизни»³. Практически это обусловлено тем, что Советы — политическая основа государства, школа управления для миллионов трудящихся, постоянная и единственная основа всего государственного аппарата⁴. Их деятельность должна быть образцом для всей государственной организации.

Исходя из изложенного, в качестве целостной многоуровневой управляющей системы целесообразно рассматривать не только «местный Совет и его аппарат», «систему местного Совета» (О. Ф. Фрицкий), «Совета в широком смысле слова» (Б. М. Лазарев), «сложный, многоступенчатый, но органически целостный и единый механизм» Советов (В. Е. Бражников), но и советскую государственную администрацию в целом — единый субъект управления на разных уровнях с выделением представительной и исполнительно-распорядительной подсистем.

Деятельность, направления, организационные формы, задачи и функции Советов, включая управление и общегосударственную систему контроля, регулируются государственно-правовыми нормами и социально-нормативными средствами, разрабатываемыми советским строительством — наукой, обеспечивающей отрасль государственного права. Следовательно, государственно-управленческие отношения не являются исключительной сферой административного права, а состав субъектов управления и контроля не ограничен субъектами административно-правовых отношений.

Это один из доводов для обоснования межотраслевого характера управления, невозможности отнесения управления к определенной отрасли права или разграничения отношений в сфере управления производством и, например, отношений, опосредствующих движение совокупного общественного продукта в товарно-денежной форме, выдвижения конструкций отрасли права управления, управленческого права⁵.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — М., 1981. — С. 64.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 36. — С. 481.

⁵ Система советского права и перспективы ее развития // Сов. государство и право. — 1982. — № 8. — С. 59; Гражданин и аппарат управления в СССР. — М., 1982. — С. 20.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 33. — С. 46; Т. 34. — С. 305.

² Материалы XXVII съезда Коммунистической Партии Советского Союза. — М., 1986. — С. 159.

В интересах сохранения и повышения уровня системности права следует отказаться от монополизации управления отдельными отраслями права соответственно предмету их регулирования, от «перекачки» управленческого материала в отрасли права с преобладанием планово-учетных, организационно-хозяйственных элементов или в «комплексные образования» типа транспортного, промышленного, строительного, банковского права на том основании, что управленческие отношения являются сквозными для всех сфер жизни общества, а в условиях социализма преимущественное значение имеет экономика.

Более конструктивной представляется постановка вопроса об уточнении в свете Конституции СССР предмета управленческих отраслей права¹. При этом следует учитывать, что управленческая нагрузка имеется во всех отраслях права, а правовая материя имеет управленческую природу. Однако, такая правовая нагрузка распределяется неравномерно: доминирующими в управлении отраслями являются государственное и административное право². Поэтому здесь наиболее актуальна проблема определения отраслевой принадлежности правового материала, обращенного к сфере управления.

Традиционная позиция отождествления управления и административного права постепенно преодолевается. Б. М. Лазарев, например, берет под сомнение возможность в некоторых сферах управления указать грани «перерастания» норм государственного права в нормы административного³. Ю. А. Тихомиров считает, что вообще правовое обеспечение государственного управления под углом зрения только норм административного права относимо к субъектам управления «правовые же аспекты функционирования объектов управления и связей первых со вторыми остаются в стороне»⁴. В данном аспекте такую же позицию занимают и сторонники выделения в системе органов государства «государственного хозяйственного аппарата», разграничения государственного и хозяйственного управления.

Преодоление «чисто» административно-правового регулирования управления имеет научно-практическое значение не только для определения отраслевой принадлежности законодатель-

ства об управлении, повышения уровня организационно-правового обеспечения управления, возведения прочного заслона против ведомственности при решении комплексных задач управления, но и для развития административного права. В частности, его кодификация, издание единого нормативно-правового акта в форме Основ административного законодательства или Административного кодекса осложняется прежде всего неоднородностью отраслевых норм права, которая практически обоснована для единственной в системе права фундаментальной отрасли — государственного права.

Данная отрасль права в определенном (системно-правовом) смысле выполняет (должна выполнять) функции «дублера» классификации всех отраслей права и в отличие от других отраслей, дифференцирующих правовой материал, интегрирует его. Государственное право сосредоточивает в своем составе не только государственно-правовые положения, но и нормы, принципы, общие положения, составляющие базовые начала для всех отраслей права, что дает основание для вывода о том, что государственно-правовые нормы — общая часть отраслей права (В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская), а, например, уголовное право — негативное отражение государственного (И. Сабо). В практике правового регулирования это ведет к тому, что нормы государственного права субсидиарно применяются (имеют значительный и недостаточно используемый потенциал для субсидиарного применения) в сфере общественных отношений, регулируемых другими отраслями права⁵, а государственно-правовые отношения «примешиваются» (Г. С. Гурвич) к отношениям «иной» отраслевой принадлежности.

Несмотря на то что приведенные доводы применимы только к единственной отрасли права, фактическая многопредметность с тенденцией к ее расширению наблюдается и в административном праве. Такое положение уже приводило к полемике с его отраслевой самостоятельности, попытками доказать отсутствие собственного предмета у административного права. В этой связи целесообразно обеспечить системность, цельность отрасли права не путем приращивания соответствующего правового материала по предметному признаку, а посредством уточнения предмета отрасли с использованием метода правового регулирования. При условии представления о методе не только как способе воздействия на общественные отношения или приема «увязки» субъектов права,

¹ Конституция СССР: проблемы государственного и социалистического строительства. — М., 1980. — С. 23, 28.

² Административное право ГДР. — М., 1983. — С. 24.

³ Гражданин и аппарат управления в СССР. — М., 1982. — С. 11.

⁴ Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М., 1978. — С. 64.

⁵ Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. — М., 1982. — С. 14.

а как системном, внутренне субординированном по элементам образования, включающем юридическое положение субъектов; характер их взаимоотношения; порядок установления юридических связей субъектов; степень определенности, диспозитивности прав — обязанностей субъектов.

На этом основании в системе государственного управления (предметная характеристика) можно выделить сферы регулирования государственного права (юридическая организация государства, государственной администрации, управленческо-организационные и организуемые отношения, требующие правового опосредования) и административного права (отношения граждан с аппаратом государства, государственной администрацией). При этом административное право четко закрепит собственный предмет в сфере управления: отношения государственной администрации с гражданами, независимо от того, является ли стороной в правоотношении отдельный орган (например, Администрация Северного морского пути в отношениях, связанных с выполнением гражданами указаний Администрации, касающихся оказания помощи судам, терпящим бедствие) или государственная администрация в целом (например, в отношениях, связанных с обязанностью государства возместить гражданину ущерб, причиненный незаконным осуждением, незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, и др.).

Предложенное решение вопроса о соотношении государственного и административного права в сфере государственного управления имеет аналоги в истории социалистического правоведения¹. Однако оно особо актуализируется в современных условиях, когда главным ориентиром экономического и социального развития страны выступает забота о человеке, его растущих материальных и культурных потребностях. Этому подчиняется вся работа по совершенствованию системы управления и ее правового обеспечения. Программно-политическая установка партии по отношению к личности как исходному пункту и конечной цели политического руководства КПСС и управленческой деятельности Советского государства получает законодательное закрепление (ст. 20 Конституции СССР). Под воздействием этих партийно-политических решений и действующего конституционного законодательства становятся заметными пробелы в разработке юридической наукой проблемы взаимопониманий граждан с органами

государства, правовых вопросов «оказания гражданам различных услуг органами государственного управления»², что в определенной степени корректируется уровнем систематизации соответствующего законодательства, законодательной техникой в этой сфере правотворчества³.

Поэтому в социально-политическом и юридическом отношениях с учетом необходимости согласования планов экономического и социального развития страны с планами совершенствования законодательства⁴ плодотворным представляется обсуждение пределов и сферы административно-правового регулирования в направлении: регулирования участия граждан в управлении государственными и общественными делами; решения индивидуальных дел, касающихся реализации прав, свобод, обязанностей граждан, включая право на жалобы, заявления, предложения, относящиеся к защите общественных и государственных интересов; обеспечения обслуживания граждан (магазинами, предприятиями транспорта, общественного питания, ателье, мастерскими, медицинскими учреждениями и др.); защиты граждан от неправомерных действий администрации; контроля за соблюдением гражданами правил поведения и требований общественного порядка; применения к нарушителям правопорядка мер административного воздействия.

Правовой статус аппарата государства, системы его органов (государственная администрация), задачи, функции, компетенция, весь комплекс отношений, связанный с юридической организацией государства, оформляются в качестве институционального образования в системе государственного права и соответствующей отрасли законодательства, приобретая единую юридико-отраслевую принадлежность.

Такое положение обусловлено: во-первых, фундаментальной позицией государственного права в системе права и законодательства, обеспечивающей возможность «привязки» к нему управленческих элементов других отраслей права, снятие напряженности межотраслевых полей притяжения управленческих отношений; во-вторых, необходимостью управленческо-правовой характеристики политической системы социализма — единого на самом высоком уровне организационных систем социализма субъекта руководства и управления; в третьих, включе-

¹ Гражданин и аппарат управления в СССР. — М., 1982. — С. 7, 9; Административное право ГДР. — М., 1983. — С. 6, 23.

² Конституция СССР: проблемы государственного управления и социалистического строительства. — М., 1980. — С. 10, 25.

³ Гражданин и аппарат управления в СССР. — М., 1982. — С. 21.

⁴ Бачило И. Л. Организация советского государственного управления / И. Л. Бачило. — М., 1984. — С. 221.

нием в предмет отрасли в наиболее цельном, системном виде юридической организации государства, что обеспечивает правовое опосредование взаимодействия государства с другими подсистемами политической системы социализма, при одновременном выделении предметно зафиксированной группы однородных общественных отношений в единой сфере государственной деятельности — государственном управлении; в-четвертых, необходимостью использования государственно-правовых средств обеспечения социологического и психологического механизмов управления; в-пятых, органической связью государственного права с административным, для которого оно является профилирующим. Кроме того, государственное право имеет непосредственную связь и взаимодействие с единственной выделившейся в системе государственного управления специальной организационно-управленческой наукой — советским строительством, которое может выполнять функции организационно-научной основы регламентного (нормативного) и ситуационного управления, управленческой деятельности.

Развитие на основе новых конституционных законов теории и практики управления, повышение уровня организации научных исследований и соединение их результатов с организационным проектированием в сфере управления не ведут автоматически к совершенствованию организационных, управленческих отношений, решению одной из первоочередных задач советского права — юридическому обеспечению улучшения руководства народным хозяйством, системы государственного управления. Условием решения

этой задачи является законодательное обеспечение действующей системы управления и ее совершенствования. Важное прикладное направление в этом отношении — определение отраслевой принадлежности законодательства об управлении, создание нормативно-правовой базы управленческой деятельности. При этом следует отказаться от функционального (по функциям планирования, контроля и др.) или институционального (по органам) выделения «управленческого» законодательства. Полагаем, по этим критериям возможно выделение институтов законодательства, складывающихся в системе Общей части государственного права, которая должна состоять из пяти отделов: I. Государственный строй. II. Организация государственной власти и управления. III. Организация общественной самостоятельности трудящихся. IV. Трудовые коллективы. V. Гражданское состояние личности.

Нормативно-правовой базой II отдела должны быть Основы законодательства об организации государственной власти и управления¹, включающие Преамбулу и 5 разделов: I. Принципы государственной власти и управления. II. Государственная администрация. III. Государственная служба. IV. Процессуально-управленческие производства. V. Правовые основы организации труда в административном коллективе.

¹ Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. — М., 1982. — С. 135—136; Конституция СССР: проблемы государственного управления и социалистического строительства. — М., 1980. — С. 228.

РАЗВИТИЕ СОВЕТСКИМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОМ ЛЕНИНСКОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Конституционные основы дальнейшего
развития социалистического
государственного управления /
Венгерско-советский авторский коллектив.
— Сегед, 1986. — С. 39 — 60.*

Политико-правовой основой государственно-го управления, инструментом его познания, преобразования, совершенствования является советский конституционализм — теория, идеология и практика конституционного строительства Советского государства¹. Действующие советские конституции и обновляемое в соответствии с ними законодательство обеспечивают нормативно-правовую формулировку ленинской концепции государственного управления, «позволяют тоньше, точнее регулировать различные стороны общественных отношений», включая организационные и управленческие отношения², повышают конституционный потенциал управления.

Основателем теории социалистического управления является В. И. Ленин, который не только теоретически обосновал направления развития науки и практики управления в социалистическом обществе, но показывал образцы управленческой деятельности, «в совершенстве владел искусством руководства революционной борьбой и коммунистическим созиданием»³. «Мы, — говорил Владимир Ильич, — партия большевиков, Россию убедили. Мы Россию отвоевали — у богатых для бедных, у эксплуататоров для трудящихся. Мы должны теперь Россией управлять»⁴. В первые дни после Октябрь-

ской революции В. И. Ленин требовал «приступить к органической работе управления», и, по воспоминаниям управляющего делами Совета Народных Комиссаров В. Д. Бонч-Бруевича, «было совершенно очевидно, что схема всего управления страной у него давно продумана и, можно сказать, отчеканена»⁵. А уже в апреле 1918 г. В. И. Ленин рассматривает задачу управления в качестве «главной, центральной»⁶.

Ленинские идеи об управлении были развиты в партийно-политических документах, соратниками и современниками В. И. Ленина — Ф. Э. Дзержинским, М. И. Калиным, Г. М. Кржижановским, Н. К. Крупской, В. В. Куйбышевым, Г. К. Орджоникидзе, Я. М. Свердловым, И. В. Сталиным, П. И. Стучкой. Значительный интерес представляют работы ученых первых лет Советской власти: И. М. Бурдянского, А. К. Гастева, П. М. Керженцева, С. Г. Струмилина и др., монографическая и периодическая литература по проблемам управления, деятельность научноисследовательских учреждений. При этом следует учитывать, что в дореволюционной России наука управления практически отсутствовала. Вышедшие в предреволюционные годы работы А. А. Богданова (Малиновского) не привлекли внимания и нашли признание лишь недавно в связи с разработкой проблем кибернетики и теории систем⁷. А. К. Гастев, обращаясь в 20-е годы к методологическим вопросам теории управления, ее характеру, месту в системе наук, подчеркивал, что «законы общественной механики и общественного управления» составляют предмет «совершенно новой науки», расцвет которой возможен «именно в нашей девствен-

¹ Ряд «научного порядка» функций советской конституции связывается и ее управленческой функцией (Копейчиков В. А. Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции / В. А. Копейчиков. — Киев: Вища школа, 1979. — С. 54, 166), признается существенный вклад теории и практики советского управления в социалистический конституционализм (Sywestzzak A. Leninowskie zasady kontro i panstwowej. Panstwo i prawo, 1983. zesz. II. — S. 16—17). В американской литературе встречается отношение к конституционализму как к философии государственного управления (Fischer L. The constitution between friends: Congress, the president and the law / L. Fischer. — N. Y. St. Martin's press, 1978. — P. 3).

² Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — С. 64, 51

³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — Т. 13. — М.: Политиздат, 1981. — С. 532.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 35. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 172.

⁵ Бонч-Бруевич В. Д. Воспоминания о Ленине. — М.: Наука, 1969. — С. 131.

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 36. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 172.

⁷ Сетров М. Н. Об общих элементах текстологии А. Богданова, кибернетики и теории систем / М. Н. Сетров // Учен. записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Вып. 8. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1967.

ной стране»¹. В новых условиях социалистических преобразований непригодными оказались также выводы зарубежной теории и практики управления: нельзя, писал П. М. Керженцев применительно к одному из направлений теории управления — НОТ, «танцевать от тейлоровской печки, изготовленной в Америке... Заграница вовсе не знает случаев, чтобы работа по НОТ начиналась и велась ячейками из самих рабочих. Там это — всегда дело администрации»².

Советская школа науки управления складывалась на методологической основе марксистско-ленинского учения об обществе как сложном социальном организме, об общественно-экономической формации как диалектическом единстве сущностно-содержательных элементов, связанных объективными закономерностями и не допускающих произвольных комбинаций, о необходимости управления во всяком обществе. На основе обобщения революционного опыта организации трудящихся масс, изучения социальной реальности, научного обоснования задач управления и способов их решения, проверки управленческих программ, их корректирования исторически изменяющейся действительностью В. И. Ленин указал важнейшие пути создания под руководством Коммунистической партии системы управления страной и формирования науки социалистического управления.

Однако этот методологический и научно-практический потенциал³ по ряду причин⁴ не был полностью использован. Принятие Конституции СССР 1936 г. стимулировало теоретический интерес к управлению в государственно- и административно-правовом аспектах. Но общая теория управления в основном разрабатывалась на эмпирическом уровне, путем опытного изыскания и обоснования наиболее оптимальных управленческих решений. Это не могло обеспечить всесторонние научные исследования управления, раскрыть его возможности при социализ-

ме, но объясняет практические успехи в областисовершенствования управления и не может игнорироваться при изучении и использовании исторического опыта управления социалистическим обществом. Подобный эмпирический подход, метод проб и ошибок признан партией нерациональным, связанным с неполным знанием закономерностей развития социализма⁵.

В этом отношении естественным является коренной перелом в научных исследованиях управления, интенсификации управленческой деятельности на научной основе именно в тот исторический период, когда была осознана потребность в концепции развитого социализма (конец 50-х годов) и сделан вывод о построении в СССР зрелого социалистического общества (во второй половине 60-х — на рубеже 60–70-х годов). XXIV съезд КПСС определил причины возрастания роли управления, относимость его к узловым вопросам политики партии; исходя из ленинского указания на том, что успех дела при правильной политической линии зависит прежде всего от организации, оценил ее и совершенствование управления в качестве решающего звена, важнейшего резерва партии в деле выполнения пятилетнего плана. «Решение проблем, которые перед нами стоят, указывалось на XXVI съезде КПСС, — использование возможностей, которыми мы располагаем, во многом зависят от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления»⁶.

2. Под воздействием этих партийно-политических выводов складываются научные направления: общей теории социального управления (управления социалистическим обществом); государственного управления; управления социалистическим производством, хозяйственного управления. Существенное влияние на все эти направления оказала кибернетика, изучающая общие закономерности процесса «перевода сложной динамической системы из одного состояния в другое путем воздействия на ее переменные»⁷. Методологически такой подход наряду с другими идеями кибернетики, имеющими прикладное значение при создании вычислительной техники, автоматических систем управления, его информационного обеспечения и др., оказались плодотворными. Однако выводы о том, что кибернетика впервые ввела «управление» в категорию

¹ Бедрий Д. А., Корицкий Э. Б., Борисов Р. Х., Кравченко А. И. А. К. Гастев и наука о труде // Экономика и организация промышленного производства. — 1983. — № 6. — С. 109.

² Попов Г. Х. Проблемы теории управления / Г. Х. Попов. — М.: Экономика, 1970. — С. 25.

³ По данным Д. М. Гвишиани в 1923–1937 гг. в СССР выходило около 20 журналов по проблемам управления и организации производства. В 1923 г. было опубликовано примерно 60 монографий, включая переводные. В 20-е годы теорией управления занимались более десяти научно-исследовательских учреждений (см.: Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. — М.: Наука, 1970. — С. 14).

⁴ Пискотин М. И., Лазарев Б. М. О развитии науки советского административного права / М. И. Пискотин, Б. М. Лазарев // Советское государство и право. — 1975. — № 4. — С. 49–49.

⁵ Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи / Ю. В. Андропов. — М.: Политиздат, 1983. — С. 294.

⁶ Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — С. 31.

⁷ Берг А. Предисловие // В кн.: Бир С. Кибернетика и управление производством / С. Бир. — М.: Наука, 1965. — С. 5; Кибернетика — на службу коммунизма. — Т. 1. — М. — Л.: Госэнергонздат, 1961. — С. 29.

важнейших общенаучных понятий (В. А. Бокарев), выдвижение на первый план «обобщения» проблем управления на основе технизации, общности информационной структуры (Ю. А. Левада), объявление кибернетического подхода основой теории социального (следовательно, и государственного управления (П. Н. Лебедев) были обоснованно подвергнуты критике¹. В научно-практическом отношении эти представления ведут к игнорированию особенностей социального управления, волевой деятельности людей, недооценке роли права в управлении, организующих возможностей юридического инструментария управления.

Преувеличение роли кибернетического подхода в теории государственного управления оценено в современной литературе в качестве некорректного редукционизма, к которому отнесена также абсолютизация административно-правового взгляда на природу государственного управления².

Новые конституционные законы (1977 — 1978 гг.) в значительной степени способствовали преодолению односторонности, ограниченности представлений об управлении, верному пониманию роли государства в системе управления, роли права в государственном управлении. Конституция СССР 1977 г. представила веский довод против исключительно административно-правового подхода к управлению, обращенного к юридическому опосредованию управленческих отношений, складывающихся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства. Систематическое толкование ч. X Преамбулы, ст.ст. 108, 119, 131, 132, 146 Конституции СССР не даст оснований для вывода об исключительной управленческой прерогативе исполнительно-распорядительных органов. В частности, Верховный Совет «правомочен решать все вопросы», относящиеся к ведению Союза ССР, а Совет Министров СССР «правомочен решать все вопросы государственного управления, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР». Такая постановка вопроса соответствует характеристике Советов как «работающих учреждений», соединяющих «в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов»³. XXVI съезд КПСС и апрельский

(1984 г.) Пленум ЦК КПСС, связывая новый этап в работе Советов с принятием новых советских конституций, указали прежде всего на соединение в деятельности всех их звеньев законодательства, управления и контроля⁴.

Координирующе-контрольная, по существу управленческая работа Советов направляется и поддерживается партией, находит последовательное отражение в советском законодательстве 80-х годов, ибо эта работа «способствует своевременному выявлению и устранению недостатков, повышает общий тонус государственной жизни»⁵. При этом смысл усилий партии по улучшению управления, совершенствованию государственного строительства «состоит не только в том, чтобы избавиться от определенных недостатков и трудностей, что само по себе имеет огромное значение, но и в том, чтобы в конечном счете еще больше упрочить те основы, на которых зиждется социалистический образ жизни»⁶.

В этой связи обращает внимание формулировка ст. 9 Конституции СССР, которая, определяя дальнейшее развертывание социалистической демократии в качестве основного направления развития политической системы советского общества, органически связывает широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, повышение активности общественных организаций и укреплением правовой основы государственной и общественной жизни. Одновременно в Конституции (ч. X Преамбулы, ст.ст. 7, 48) выделяется наряду с управлением государственными делами — управление общественными делами, которое нельзя отождествлять с общественным управлением, осуществляемым советской общественностью как субъектом самоуправления. Управление общественными делами — это государственно-управленческое воздействие на организацию и деятельность советской общественности в различных организационных формах. Оно осуществляется государством (его органами) на основе верховенства (универсальности и высшей прерогативы) государственной власти, способной при помощи правовых средств подчинить любые организации и другие общности людей государственно-правовой воле народа. В этом одно из проявлений социалистической демокра-

¹ XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления. — Киев: Наукова думка, 1984. — С. 131.

² Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981. — С. 55.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 33. — М.: Издательство политической литерату-

ры, 1967. — С. 46; Там же. — Т. 34. — С. 305.

⁴ XXVI съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. 1. — М.: Политиздат, 1981. — С. 64; Материалы Пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984. — С. 6.

⁵ Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — С. 64.

⁶ Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи / Ю. В. Андропов. — М.: Политиздат, 1983. — С. 240.

тии, «демократии работающей, действующей», развитие которой — «процесс не стихийный, а управляемый»¹. Он осуществляется под постоянным руководством партии и управленческим воздействием социалистического государства и права. Демократия программирует пути совершенствования права, сама получает «действенное звучание» с помощью нормативно-императивных форм, права². В этом отношении характерный пример — конституционное закрепление демократических форм и методов усиления влияния народных масс на решение вопросов общегосударственного и местного значения (ст.ст. 5, 8, 48 Конституции СССР), отражение этих тенденций в планах законопроектных работ, использование возможностей демократизации порядка принятия управленческих решений³ при последовательном «укреплении авторитета законов Советской юридической регламентации соглашений о сотрудничестве между общественными организациями и государственными органами. Венгерские юристы определяют эти соглашения как административно-правовые договоры (Ш. Берени) считая их новым эффективным средством совершенствования управления⁴.

3. Конституционное решение вопросов о содержании, субъектном составе, задачах, принципах и целях государственного управления не только существенным образом отразилось на концепции управления в административно-правовой науке⁵, но обусловило становление новой концептуально оформленной теории. В настоящее время на основе широкого понимания государственного управления, имеющего истоки еще в литературе 30-х годов и актуализированного в условиях подготовки, принятия, действия новых конституционных законов, доказывается необходимость создания единой государственно-правовой управленческой науки, теории государственного управления⁶, которая охватывает « всю совокупность проблем управления, осуществляемых государством, всеми его органами (таких, например, как политика, стратегия и тактика, методика, стиль, техника, эффективность госу-

дарственного управления), а также всеми отраслями права»⁷. Однако предмет, характер и место этой теории в системе научного знания остаются дискуссионными. Предложенный в литературе вывод о наличии целостной науки управления как марксистско-ленинской теории социального движения и развития⁸ относится не столько к состоянию специальной теории государственного управления, сколько к ее методологической основе — историческому материализму. Применительно к теории государственного управления положение осложняется отсутствием единого управленческого правопонимания. Нередко право представляется только как повелительно-охранительное, властно-административное средство. Правовая форма, фактически опосредствующая важнейшие социально-экономические отношения, интерпретируется как правовое средство организации определенной части отношений, а юридические (административные) методы управления оказываются разнорядковыми с научными методами.

Нерешенной остается научно-практическая проблема отраслевой принадлежности законодательства об управлении и связанный с этим вопрос о природе (характере) теории государственного управления: административно-правовой, юридико-государствоведческой, социологической или политологической. Комплексный характер этой теории также взят под сомнение, учитывая ее единство, складывающееся на стыке теории государства и права и социологии с преобладанием последней, в сферу которой она «больше входит» и поэтому должна стать специальным разделом социологии. Но, несмотря на то, кто такое решение не предполагает исключения этой теории из общего цикла юридических наук⁹, она, видимо, в значительной степени теряет юридический характер, приближаясь к статусу социологии государства. Для того, чтобы социология сохранила научно-практическое значение в теории государственного управления не только в качестве «идейного», но и «инженерного» фактора, она должна получить юридико-отраслевую (нормативно-правовую) «привязку». Это обеспечит одновременно разработку организационно-политических проблем управления, не ограниченных традиционной юридической проблематикой, с сохранением преимуществ

¹ Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — С. 65; XXVI съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. I. — М.: Политиздат, 1981. — С. 196.

² Демократия и право развитого социалистического общества. — Киев: Наукова думка, 1979. — С. 10.

³ Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи / Ю. В. Андропов. — М.: Политиздат, 1983. — С. 291.

⁴ A Pest megyei tanácsok együttműködése tanácsis és nem tanácsis szervezetekkel az urbanizációs fejlődés szolgálatában. — Budapest, 1980. — Old.7—12.

⁵ Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. — М., 1980. — С. 23.

⁶ Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981. — С. 42—53.

⁷ Керимов Д. А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории / Д. А. Керимов. — М.: Мысль, 1979. — С. 193.

⁸ Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 253—254.

⁹ Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981. — С. 43—44, 47, 49.

юридического анализа управления — нормативно-директивной основы на стадии правотворчества как управленческой деятельности и использования всего арсенала юридического инструментария на стадии оперативной управленческой деятельности.

Базовую юридико-отраслевую принадлежность теории государственного управления должна получить в государственном праве. Это объясняется, во-первых, фундаментальной в системе социалистического права позицией государственного права, обеспечивающей возможность привязки к нему управленческих элементов других отраслей права, снятие напряженности межотраслевых полей притяжения управленческих отношений; во-вторых, необходимостью управленческо-правовой характеристики политической системы социализма — единого на самом высоком уровне организационных систем субъекта руководства и управления (см.: ч. X Преамбулы Конституции СССР); в-третьих, включением в предмет отрасли в наиболее цельном, системном виде юридической организации государства, что обеспечивает правовое опосредование взаимодействия государства с другими подсистемами политической системы социализма¹³, при одновременном выделении предметно зафиксированной группы однородных общественных отношений в единой сфере государственной деятельности — государственном управлении; в-четвертых, необходимостью использования государственно-правовых средств обеспечения социологического и психологического механизмов управления; в-пятых, органической связью государственного права с административным, для которого оно является профилирующим и при предложенном решении вопроса обеспечит однородность его предмета, ориентированного на отношения органов государственного управления и граждан, повышение гарантий осуществления прав граждан в их взаимодействии, взаимной ответственности с государством.

Кроме того, государственное право имеет непосредственную связь с единственной выделившейся в системе социалистического государствоведения специальной организационно-управленческой наукой — советским строительством, которое способно выполнять функции организационно-научной основы нормативного и

ситуационного управления, управленческой деятельности, научной организации управленческого труда (НОУТ). В этом отношении также небезынтересны аргументированные предложения о расширении предмета государственного права за счет управленческих отношений, характеристике соответствующей отрасли науки как государственного права и управления²; организация в академических институтах социалистических стран отделов (секторов), объединяющих исследовательскую работу по проблемам государственного права, государственного (советского) строительства и управления (например, в СССР, ВНР, ГДР). По номенклатуре специальностей Высшей аттестационной комиссии при Совете Министров СССР «государственное право и управление» составляет первый и единый раздел специальности 12.00.02.

На этих основаниях возможно предположить перспективность дальнейшего развития теории государственного управления как общей теории социалистического государствоведения, включающей специальные теории, в частности, ориентированную на государственное право теорию правового управления. Ее основным содержанием является: управленческо-функциональная характеристика права (право в системе управления); механизменно-управленческая характеристика права (юридический механизм управления); правовое обеспечение управления (интегрированная характеристика управленческого потенциала права) с определением предельной нагрузки на право в процессе управления; процессуально-правовая форма управления (юридическая процедура управления); ролевая позиция права в перспективе развития управления и перерастания его в коммунистическое самоуправление.

Таким образом теория и практика управления социально-экономическими процессами социализма прошла многолетний и содержательный путь. Это полностью опровергает утверждения буржуазных ученых о том, что «за пределами США» наука управления начала развиваться недавно³. В действительности «классическая» теория управления капиталистическим производством, источником которой были тейлоризм и фордизм, послужившие основанием для появления в начале XX века самого термина «научное управление» (Луис Д. Брандейс), не может оцениваться как наука управления. Это теория искусства управления, которое Тейлор определял «как основательное знание той работы, которую

¹³ Государственное управление «с объективной необходимостью вовлекает в механизм своего формирования и реализации разнообразные элементы политической системы... Причем эти элементы тоже используют организующие и регулирующие способности государственного управления» (Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления / Г.В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 86).

² Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. — М., 1980. — С. 29, 33.

³ Гурней Б. Введение в науку управления / Б. Гурней. — М.: Прогресс, 1969. — С. 29.

вы хотите дать рабочим и умение выполнять ее самым лучшим способом»¹. В. И. Ленин одной из главных сторон системы Тейлора считал «утонченное зверство буржуазной эксплуатации»². А эта система отличается от фордизма (как, впрочем, и от других буржуазных теорий управления) лишь тем, что Тейлор стремился к максимальной выработке индивидуума, а Форд, который слыл даже среди предпринимателей деспотом³, ставил подобную задачу применительно к большим группам рабочих. При всех достижениях в области искусства, технологии и практики управления производством и необходимости использовать в условиях социализма эти достижения в «сочетании Советской власти и советской организации управления с новейшим прогрессом капитализма»⁴, нельзя рассматривать многочисленные буржуазные теории в качестве науки управления.

Это прежде всего объясняется методологической несостоятельностью, неспособностью буржуазной теории определить концептуально единый подход к проблемам управления, теоретическим плюрализмом, отсутствием общепризнанной или доминирующей теории управления⁵. Наконец, следует иметь в виду, что все эти теории — от классической, явно игнорирующей личностный фактор, до более современных теорий «человеческих отношений, вводящей в управление поведенческие элементы, «эмпирической», синтезирующей идеи первых двух теорий, «социальных систем», считающей целью организации — «удовлетворение, достаточное для того, чтобы гарантировать» вклад членов «коалиции», в «организуемый процесс»⁶ — практически исходят из максимальной затраты человеческой энергии с целью дальнейшего развития производства и получения высоких прибылей. Характерным примером является исполнительный указ президента Рейгана ИУ № 12291, отразивший действительное положение

современных американских концепций управления, которые «постепенно трансформируются от общегуманитарных, социальных целей (типа «охрана интересов рабочих», «всеобщее благо» и др.) до более осязаемых и реальных, соответствующих экономическим характеристикам «затрат и прибыли»⁷.

Но наука управления не может исходить только из экономических показателей «затрат и прибыли» с ориентацией на получение наивысшего результата при максимальной энергоотдаче человека. Установка — добиться успеха, в частности, повышения эффективности производства, удешевления и повышения качества продукции, любой ценой — ненаучна в своих исходных началах. Безусловной для теории и практики социалистического управления является постановка вопроса — каким образом, «чем достигнуты успехи?»⁸. Яркий пример — современные планы экономического и социального развития СССР, в которых предусматривается выполнение напряженных заданий «при сравнительно меньшем увеличении материальных затрат и трудовых ресурсов»⁹.

4. Ленинский подход, проявляющийся при решении современных социально-экономических задач и отраженный в теории и практике советского конституционализма, является убедительным подтверждением гуманистической направленности (закономерности) социализма, которая одновременно определяет содержание и перспективы социалистического управления. Действительно, «высшая цель общественного производства при социализме — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей», а социальная цель государства — «расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности» (ст.ст. 15, 20 Конституции СССР). В соответствии с этими целями социалистическое управление направлено на обеспечение возможности и необходимости развития производства во имя человека в отличие от иных классовых типов управления, обеспечивавших совершенствование личностных сил человека в пределах достигнутого уровня производства и с целью его дальнейшего прогресса. Законом социалистического управления

¹ Тейлор Ф. Административно-техническая организация промышленных предприятий Ф. Тейлор. — М., 1918. — С. 26.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 36. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 189.

³ Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, О'Доннел. — Т. 1. — М.: Прогресс, 1981. — С. 72.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 36. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 190.

⁵ 4Буржуазные специалисты в области управления определяют эту ситуацию как «джунгли» управленческой теории, в которых «бродят огромные слоны» множество школ, направлений, теоретических конструкций (32, с.10).

⁶ Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. — М.: Наука, 1970. — С. 35.

⁷ Alviani J. D. Federal regulation: The new regiment// Boston college environmental affairs law rev / J. D. Alviani. — 1981. — Vol. 9. — № 2. — P. 291.

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 37. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 90.

⁹ Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи / Ю. В. Андропов. — М.: Политиздат, 1983. — С. 209.

является обеспечение общественного прогресса, содержание которого — «производство основного капитала, причем этим основным капиталом является человек»¹.

Следовательно, исходным пунктом и конечной целью политического руководства КПСС и управленческой деятельности государства является личность. Отношение к личности как к основному компоненту социальной системы управления обуславливает необходимость и плодотворность личностного подхода в теории и практике государственного управления. Она является преимущественно функцией человека и осуществляется преимущественно в отношении человека, а эффективность управления решающим образом зависит от человеческого фактора — «знаний, интересов, настроений людей»². Применительно к управлению — это субъектная готовность к принятию и организация выполнения управленческого решения; объектная готовность к восприятию и реализации управленческого решения. В литературе верно отмечается, что адекватное научное описание системы государственного управления «без полноценного учета факторов, связанных с человеческой личностью, принципиально невозможно»³.

Этот вывод обоснован для всех уровней управления — от государства и общества до коллектива, семьи и индивида. Даже на макроуровнях политической жизни, где социально-классовая природа управления наиболее ярко проявляется, а субъектом управления выступает политическая система социализма в целом (ч. X Преамбулы Конституции СССР), управленческие отношения имеют не только общесоциальные, но и личностные характеристики, когда в отношениях между отдельными людьми затрагиваются классовые интересы. Поэтому наряду с традиционной системой методов науки государственного управления плодотворно использовать личностный подход к управлению, который органически включается в рамки общей методологии юридической науки, рассматривается как частно-научный метод исследования⁴.

Личностный подход в теории государственного управления имеет не только науковедческие, но и политико-идеологические основания, предоставляя убедительные доказательства лжи бур-

жуазной пропаганды о признании человека в условиях социализма лишь инструментальной ценностью, используемой для достижения целей партии и государства⁵, откровенной фальсификации реального положения граждан в социалистическом управлении, права советских граждан на участие в управлении государственными и общественными делами. Одновременно этот подход к управленческой проблематике дает возможность показать разнообразие путей и средств отстранения трудящихся от управления государством и обществом в капиталистических странах, разоблачить буржуазную практику «государственно-монополистического дирижизма»⁶, «модификации поведения» и «направленного социального поведения», обеспечивающих жесткое управление человеческой деятельностью, «манипулирования» людьми, представляющего, по признанию самих западных ученых, наиболее изощренную «форму диктатуры», «власти меньшинства»⁷.

В теории и практике советского государственного управления личностный подход не может быть ограничен характерным для права традиционно-нормативным анализом личности, функционирующей в определенной (управленческой) сфере общественной жизни. Необходимо преодолеть традиционное представление о том, что юридическая специфика рассмотрения личности заключается в отношении к ней как к носителю прав и обязанностей. Они, несомненно, важное условие существования личности в государственно-правовой сфере общества. Но конструкция «прав-обязанностей» является производной и обусловлена более фундаментальной, родовой (для государственно-правовой сферы) системой личностных качеств (правовое осознание действительности, правовая активность, правовое общение). Эти качества являются структурообразующими, они определяют возможность всесторонних (статических и динамических, онто- и аксиологических и др.) государственно-управленческих характеристик личности в сочетании с неправовыми⁸⁵. Например, осуществление слу-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. — Изд. 2-е. — Т. 46, ч. II. — С. 221.

² Черненко К. У. Речь на встрече с избирателями 2 марта 1984 г. / К. У. Черненко // Коммунист. — 1984. — № 4. — С. 7.

³ Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981. — С. 296.

⁴ XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления. — Киев: Наукова думка, 1984. — С. 73.

⁵ Handbuch des Weltkommunismus. Hrsg. von J. Bochenski, J. Niemeyer. Freiburg— München, 1958. — P. 631; Aarans E. Philosophy for an Exploding World. Today's Values Revolution. — Sydney, 1972. — P. 125.

⁶ Банашак М. Человек и власть / М. Банашак, И. Форгольцер. — М.: Прогресс, 1973. — С. 145.

⁷ Farber Y. Die manipulierte Mehrheit. Tübingen und Basel, 1971. — S. 214.

⁸ 5Реально существующее многообразие характеристик личности отражается в нормативно-правовых понятиях, оказывающихся в ряде случаев полисемантичными (ср. понятия «гражданин» и «трудящийся», «должностное лицо», и «руководитель» и др.) и поддающихся унификации с использованием именно понятия личности.

жебных функций должностного лица основано на оптимальном сочетании прав и обязанностей, но решающим образом опосредовано его интра- и интериндивидуальными характеристиками, нередко имеющими достаточную для права степень формализации и юридически закреплёнными (адекватное представление государственно-правовой действительности, способность к осуществлению своих функций, возможность совмещения служебной роли с профессиональными, общественно-политическими, семейными и другими ролями, совместимость его личностных свойств с другими членами административного коллектива в процессе общения, взаимодействия, подчинения).

Если практически в определенных областях государственно-правовой жизни возможно решить конкретную задачу, имеющую личностный смысл, не выходя за пределы правового статуса личности, то управленческий аспект государственно-правовой действительности исключает такую возможность. Здесь абсолютно необходимо конституционную концепцию права человека на участие в управлении государственными и общественными делами и основанную на ней отраслевую (межотраслевую) теорию управленческого статуса личности дополнить творческими концепциями, охватывающими качественное разнообразие государственно-управленческих явлений, связанных с личностью. В связи с этим плодотворными являются представления об относимости управленческих действия и решений к проблематике человекознания и выделении управленческой деятельности человека в качестве самостоятельного раздела теории управления.

Роль личности в подсистемах субъекта и объекта управления, в целом — основного элемента управленческих отношений и основного интегрирующего компонента управления требует преодоления недооценки личности в теории и практике государственного управления. В партийной печати уже указывалось на это применительно к проектированию технических систем без должного учета «человеческого фактора», отношение в этих случаях к человеку как дополнительному и весьма «неудобному» элементу в структуре управления, попытках «пристроить» человека к уже спроектированной системе управления, что не оправдано методологически, а на практике ведет к социально-экономическим просчетам¹. Приводятся данные, свидетельствующие о том, что в автоматических системах управления от 20 до 53% ошибок связано с

человеческой деятельностью, имеющей пределы своих возможностей, которые следует учитывать при создании и функционировании систем управления².

В государственном управлении это проявляется в необходимости разработки квалификационно-должностных требований, предъявляемых к управленцу (соответственно — моделям специалистов, выпускаемых учебными заведениями); критериев оценки управленческой деятельности, ее стимулирования, в том числе оплаты не только по должности, но по качеству работы; системы стимулов повышения квалификации, «планирования карьеры, продвижения по служебной лестнице»³⁶; типовых управленческих процедур программ с фиксированным по этапам процесса управления, функциям и механизму управления соотношением профессионализма и демократизма.

При этом, естественно, нельзя сводить теоретические проблемы управления только к личностным его аспектам, а практику управления — к его личностным характеристикам, считать управление важнейшей сферой деятельности личности, абсолютизировать ее как «замкнутую социальную реальность»⁴⁷. Система государственного управления и функциональное положение личности в этой системе определяются социально-экономической необходимостью, закономерностями политической системы социализма, основное направление развития которой конституционно закреплено (ст. 9 Конституции СССР), а центром управленческой деятельности признается Советское государство, которое в соответствии с ленинскими характеристиками конституционно определено как основное орудие строительства социализма и коммунизма (ч. I Преамбулы Конституции СССР).

5. Государство, указывал В. И. Ленин, «ни в коем случае не есть нечто инертное, оно всегда действует и действует очень энергично, всегда активно и никогда пассивно»⁵. В условиях со-

² Афанасьев В. г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977; Афанасьев В. г. Общество: системность, познание и управление. — М.: Политиздат, 1981. — С. 148—149.

³ 6Цит., ректор Института государственного управления ВНР Ф. Келемен (Известия, 1982, 5 марта). Подробнее о системе карьеры в государственном управлении в связи с профессиональной подготовкой см.: Lgrincz L., Karrier rendszere a kuzigazgatdsban. Jogtudomdny kuzluny. 1982, 3.sz..

⁴ 7Критический анализ литературы см.: Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — Киев: Наукова думка, 1980. — С. 26—27, 49—51.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 1. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 336.

¹ Укреплять взаимосвязь общественных, естественных и технических наук // Коммунист. — 1977. — № 1. С. 64; Научно-техническая революция и человек. — М.: Наука, 1977. — С. 195.

циализма роль государства не только возрастает, но качественно изменяется. Из аппарата насилия, обеспечивающего наилучшие условия для эксплуатации трудового народа, государство превращается в орудие защиты революционных завоеваний народа, организатора во всех областях общественной жизни, включая глубинные, социально-экономические процессы. «В эпоху начавшегося обобществления экспроприированных у капиталистов средств производства государственная власть перестает быть паразитическим аппаратом, стоящим над производственным процессом; она начинает превращаться в организацию, непосредственно выполняющую функции управления экономикой страны.» В этой сфере аппарату социалистического государства «...суждено расти, развиваться и крепнуть, заполняя собой всю главнейшую деятельность организованного общества»¹. Это ленинское предвидение сбывается: главным содержанием всей деятельности партии и государства в зрелом социалистическом обществе стало руководство народным хозяйством².

Социально-экономический потенциал Советского государства, его возможность оказывать управляющее воздействие на все стороны жизни общества обусловлены: во-первых, положением государства в качестве официального представителя всего общества, единой и единственной всенародной организации, представляющей все социальные классы и группы народа, все нации и народности, объединяющей всех трудящихся в пределах территории страны по признаку гражданства; во-вторых, верховенством (универсальностью и высшей прерогативой) государственной власти внутри страны и ее независимостью в международных отношениях (суверенитетом государства); в-третьих, сосредоточением в ведении государства основной формы собственности (социалистической) — единственный «хозяйствующий субъект» в масштабах всей страны; в-четвертых, сосредоточением в ведении государства основных духовных ценностей общества (система народного образования, научно-исследовательские, культурно-просветительные учреждения, средства массовой информации); в-пятых, правотворческой «монополией» государства, его исключительной компетенцией на издание правовых норм и установление порядка их применения (или делегировании функций правотворчества и правоприменения другим субъектам); в-шестых, наличием специального аппарата управления, организации и принуждения, способного не только организовать объект управ-

ления, но подчинить его государственно-правовой воле народа (независимо от уровня подготовки объекта к восприятию общенародной воли, степени осознания единства общенародных, групповых и личных интересов); в-седьмых, наличием специального механизма, обеспечивающего внешнеполитические условия строительства социализма и коммунизма.

Политическая основа государства — Советы народных депутатов, являющиеся «Верховной государственной властью»³ и осуществляющей на подведомственной территории руководство всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимающей решения, обеспечивающей их исполнение, контролирующей проведение решений в жизнь (ст. 93 Конституции СССР).

Формирующаяся в настоящее время концепция управленческой деятельности Советов, как единой управляющей системы, связана с повышением роли государства в целом, значимостью государственно-правового управления во всех сферах жизни общества. Это обусловлено прежде всего усложнением объекта управления, которое закономерно влечет усложнение (структурное и функциональное) субъекта управления. Отставаниена определенных участках управляющей системы может привести к неполному знанию объекта управления, недостаточно эффективному управлению.

Это особенно важно учитывать в условиях общества зрелых социалистических общественных отношений, развивающихся на собственной основе, могучих производительных сил, единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны (ч. V — VII Преамбулы, ст. 16 Конституции СССР). Объект управления в этой сфере включает около 400 отраслей народного хозяйства (т. е. в три раза больше, чем в сер. 20-х годов), 45 тыс. производственных и научно-производственных объединений, комбинатов и предприятий, 22 тыс. совхозов и около 26 тыс. колхозов, около 10 тыс. межхозяйственных предприятий и организаций. На территории страны более 1,5 млн различного уровня самостоятельности хозяйственных организаций, совершающих ежегодно 6,5 трлн хозяйственных операций, свыше 2,5 млн трудовых коллективов. Современные промышленные предприятия, как правило, связаны с десятками и сотнями поставщиков, а номенклатура материально-технического снабжения с поставщиками комплектующих изделий

¹ Там же. — Т. 38. — С. 442; Там же. — Т. 36. — С. 378.

² Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — С. 31.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 33. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 46.

исчисляется десятками тысяч наименований. Промышленная продукция, ассортимент которой вырос за последние 20–25 лет более, чем в десять раз, по удельному весу в мировом производстве составляет пятую часть (в 1913 г. — немногим более 4%).

Масштабы хозяйственной деятельности выдвинули на передний план задачу осуществления динамичного и сбалансированного развития экономики страны как единого народнохозяйственного комплекса, пропорциональный рост всех его отраслей и хозяйства союзных республик. Управленческое обеспечение этой задачи заключается в системной увязке работы промышленности, сельского хозяйства, транспорта и связи, межотраслевых и внутриотраслевых пропорций, определении экономических нормативов длительного действия, создания балансов производства и распределения общественного продукта, распределения трудовых ресурсов соответственно динамике основных фондов и т.д. Эти задачи решаются на различных уровнях — от общегосударственного, регионального (экономические районы, национально-государственные, административно-территориальные регионы, территориально-производственные комплексы) до производственных объединений и предприятий.

Сложные управленческие задачи возникают в связи со складывающимися территориально-производственными комплексами, промышленными узлами, гигантскими стройками типа Саяно-Шушенской ГЭС, КамАЗа, Атоммаша, газотранспортного комплекса Уренгой—Помары—Ужгород и др., созданием и осуществлением комплексных общегосударственных, республиканских, межотраслевых и региональных программ, включая крупномасштабные программы типа программы форсированного развития нефтегазовой промышленности Западной Сибири. Только на Украине сооружается более 64 крупных промышленных узлов, сформированы целевые научно-технические и социально-экономические программы трех уровней — республиканские, отраслевые, региональные, по решению ряда актуальных задач введено в действие шесть республиканских комплексных программ. Центральное место занимают меры по реализации Продовольственной программы. В этом отношении первостепенная роль принадлежит рационализации управления агропромышленным комплексом, в системе которого сохраняется юридическая и хозяйственная самостоятельность его подразделений при условии планирования, финансирования, материально-технического снабжения всего комплекса как целостной системы. Это должно быть достигнуто

путем управленческой координации и интеграции деятельности разноминистерственных предприятий в сочетании с их максимальной самостоятельностью и инициативой на основе реального действия территориально-отраслевого принципа управления.

В связи с этим обращают внимание обсуждаемые в советской литературе варианты обеспечения комплексного развития территорий, осуществления разноуровневых программ: организация в центральном аппарате звеньев территориального управления, специализированных комитетов высших органов территориального управления, специализированных комитетов высших органов государственного управления Союза и республик, специализированных отделов в составе исполкомов областных (краевых) Советов народных депутатов и координационных советов при исполкомах этого уровня управления или координационных региональных советов в экономических районах и др.

Применительно к современным задачам управления необходимо теоретическое обоснование и поиск оптимального сочетания наряду с территориальным «срезом» управления территориального и отраслевого руководства. Здесь одна из первоочередных задач — преодоление ведомственной несогласованности, создание системы управления группами однородных и взаимосвязанных отраслей. В этом направлении приняты ряд эффективных мер — в Госплане созданы межотраслевые комплексные подразделения, межведомственная территориальная комиссия при Госплане с местонахождением в Тюмени, введены уполномоченные в экономических районах, образована Комиссия Совета Министров по вопросам развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и др. Решающее значение в этом отношении имеет расширение прав местных Советов народных депутатов в обоснованном расчете на то, что «это поможет обеспечить комплексное развитие экономики на местах, выставит более прочный заслон против ведомственности, позволит полнее удовлетворять многообразные запросы населения, улучшить его обслуживание»¹. Реализацию огромного потенциала Советов, преодоление имеющегося еще расхождения «между богатейшими возможностями Советов и тем, как они используются на деле»². К. У. Черненко связывает с ленинской идеей о полновластии Советов, которое «недостаточно формально декретировать... а необходимо еще практически

¹ Материалы Пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984. — С. 7.

² Черненко К. У. Народ и партия едины. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1984. — С. 438.

наладить и проверять на регулярной повседневной работе управления»¹.

Действительно, осуществление всего объема предоставленных Советам прав, восполнение пробела в исследовании и регулировании практически существующих горизонтальных отношений между Советами, нормативно-правовое закрепление соответствующих обязанностей министерств, государственных комитетов, ведомств СССР и союзных республик в отношении Советов, оптимальное распределение прав-обязанностей в области управления между территориальными и отраслевыми органами вплоть до производственных объединений и входящих в их состав подразделений, совершенствование и укрепление централизованного управления экономикой в сочетании с расширением прав производственных организаций направлено на «улучшение работы всего государственного и хозяйственного механизма, повышение ответственности кадров, организованности и дисциплины, дальнейшее наращивание экономического и оборонного могущества нашей Родины, подъем благосостояния советского народа»² (3, с. 574).

6. Решение народнохозяйственных задач тесно связано с проблемами, требующими при принятии управленческих решений учета социальных последствий реализации этих задач.

Советский конституционализм в этом отношении прежде всего обращается к ленинским идеям о связи экономики и демократии: «Отдельно взятый, никакой демократизм не дает социализма, но в жизни демократизм никогда не будет «взят отдельно», а будет «взят вместе», оказывать свое влияние и на экономику, подталкивать ее преобразование, подвергаться влиянию экономического развития и т.д. Такова диалектика живой истории»³. Характерным проявлением этой связи является повышение роли Советов в хозяйственном строительстве при возведении на конституционный уровень единства системы Советов, их основных функций, общих принципов и форм деятельности, взаимоотношений с исполнительно-распорядительными органами и органами народного контроля, единого статуса депутатов всех Советов. Эти конституционные новеллы 1977 — 1978 гг. не ведут к усилению централизации Советов, а обеспечивают единство их системы, расширение сферы

их деятельности в решающих областях жизни общества, укрепление демократического централизма, содержание которого закреплено конституционно: выборность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих (ст. 3 Конституции СССР).

На этой основе формируется и действует система советского народовластия. В составе местных Советов (избранных в июне 1982 г.) 69,1% рабочих и колхозников, 50,1 % женщин, 34% молодежи (до 30 лет). В составе депутатов Верховного Совета СССР (избранных в марте 1984 г.) 35,2% рабочих, 16,1 % колхозников, 32, 8% женщин, 22% молодежи.

Действующие конституционные законы представляют не только новый этап развития представительной демократии, но содержат большой потенциал непосредственной (прямой) демократии (ст.ст. 5, 8, 48—51 Конституции СССР), основанной на всенародном обсуждении и всенародном голосовании по важнейшим вопросам государственной жизни; на гарантированных правах граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения; внесения в государственные органы и общественные организации предложений об улучшении их деятельности, критики недостатков в работе и др.

Ярким примером является действие политико-правового института всенародного обсуждения законопроектов. Эта форма демократии, не имеющая аналогов в истории досоциалистических государств, неизвестная современным буржуазным государствам, родилась в ходе первых русских революций, прошла период «митинговой» демократии и поднялась на новую ступень в зрелом социалистическом обществе. Последовательно растет масса населения, активно участвующая в обсуждении вопросов местного, республиканского, общегосударственного значения. Если, например, в обсуждении проекта Конституции СССР 1936 г. участвовало более половины взрослого населения, то проект Конституции общенародного государства обсуждали 140 млн. человек. В обсуждении Основного документа ЦК КПСС к XXVI съезду партии приняли участие более 121 млн. человек — «состоялся общепартийный, всенародный референдум о главнейших направлениях деятельности КПСС»⁴. 110 млн. советских граждан участвовали в обсуждении проекта Закона СССР (1983 г.) о тру-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 36. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 278.

² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — М.: Политиздат, 1981. — С. 574.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 33. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 79.

⁴ XXVI съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. I. — М.: Политиздат, 1981. — С. 196.

довых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями.

Возрастает эффективность обсуждений. Так, по проектам Основ водного законодательства, Основ законодательства о народном образовании, Основ земельного законодательства поступило в постоянные комиссии Верховного Совета СССР по 3 тыс. предложений, по Основам законодательства о браке и семье — более 6 тыс., по проекту Закона о пенсиях в палаты Верховного Совета СССР поступило 12 тыс. предложений и замечаний, а по проекту Основ жилищного законодательства — 20 тыс. предложений. По проекту Закона о трудовых коллективах проведено 1 млн 300 тыс. собраний, на которых выступило 5 млн человек, соответствующими организациями получено 130 тыс. предложений и замечаний. Исходя из этого, 21 статья из 23 подверглась изменению, включено более 70 дополнений и поправок. Более 30 тыс. предложений по различным вопросам совершенствования законодательства, опубликованных в печати, сосредоточено в действующей картотеке Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства Минюста СССР.

Широкое участие граждан в формировании органов власти и управления, в контроле за работой государственных и общественных организаций, формулировании общественного мнения о разрабатываемых и проводимых в стране программах социально-экономического развития требует организации, фиксирования, учета в государственно-правовом строительстве общественного мнения, управленческого воздействия на деятельность народных масс, больших групп людей, результаты и эффективность этой деятельности. В зрелом социалистическом обществе обеспечены все условия для широкого участия масс в управлении государственными и общественными делами, привлечении трудящихся к управлению страной. Однако политическая активность не может оцениваться только по показателям привлечения людей в сферу управления, «присутствия» их в этой сфере. Необходимо активное, инициативное и эффективное участие трудящихся в политической жизни, «чтобы каждый мог испытать свою способность взяться» за дело управления государством. А. И. Ленин считал, что эта работа «подсильна и Рядовому рабочему и крестьянину, обладающему грамотностью, знанием людей и практическим опытом»¹.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 36. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 204; Там же. — Т. 37. — С. 414; Т. 35. — С. 198.

Эти ленинские указания реализуются в процессе поиска резервов дальнейшей демократизации государственной и общественной жизни, в частности, порядка принятия управленческих решений — «широкое обсуждение проектов таких решений в трудовых коллективах; обязательный учет в соответствующих случаях заключений профсоюзов, комсомола, женских организаций; максимально внимательный подход к предложениям трудящихся»². Задача науки в связи с этим — выработать рекомендации по укреплению гарантий политических прав граждан, повышению эффективности участия масс в управлении, определении этапов, стадий управленческого цикла, на которых участие трудящихся окажется действительно решающим следовательно, высокоэффективным³. Так, использование демократических форм управления с привлечением больших групп трудящихся для решения оперативных вопросов управления или сложных проблем, требующих на определенных стадиях подготовки и принятия управленческого решения профессиональных знаний специалистов или применения властных полномочий, с возложением ответственности за принятое решение (непринятие решения), может привести к дискредитации демократических форм управления, «смещению» ответственности с должностного лица (органа управления) на коллективы трудящихся, собрания граждан и т.п., наконец, это нередко ведет к неэкономному расходованию рабочего и свободного от работы времени.

Вообще развитие демократии требует от общества материальных и иных затрат, но прежде всего общественного времени. К этим затратам следует относиться сознательно, что является показателем политической культуры.

Это — часть глобальной проблемы оптимального распределения общественных резервов времени, включая сферу государственного управления.

7. Марксистско-ленинская постановка вопроса о распределении времени общества и личности, организации, структуре социального времени, выделении и «наполнении» свободного времени, соотношении свободного времени че-

² Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи / Ю. В. Андропов. — М.: Политиздат, 1983. — С. 291.

³ Это не исключает управленческой ценности недостаточно компетентного мнения трудящихся, которое не ведет к научно обоснованному, профессиональному решению в области управления, но «обращает внимание управленческих органов на ту или иную проблему, сосредоточивая их усилия на данную проблему, делая ее предметом внимания правительства, министерства, исполкома» (Сафаров Р. А. Политический статус общественного мнения / Р. А. Сафаров // Социальные исследования. — 1979. — № 4.).

ловека, общества и свободного времени «для общества»¹ дает основание рассматривать экономию времени не только как первый экономический, но и первый социологический закон функционирования, развития общества и государственно-правового строительства². «Выиграть время, — указывал В. И. Ленин, — значит выиграть все...»³.

Управление — средство экономии времени, повышения производительности труда в материальном производстве и непроизводственной сфере. Оптимизация управления — процесс, направленный на экономию времени⁴. Одновременно управление является средством расширения объема свободного времени общества и личности — пространства для ее всестороннего развития⁵, «мерилом богатства» (К. Маркс) общества и личности, условием дальнейшей демократизации — основного направления развития социализма (ст. 9 Конституции СССР). Следовательно, конституционные положения о деятельности Советского государства, ориентированные на рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, осуществления руководства экономикой на основе государственных планов экономического и социального развития, расширения реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей, дарований, улучшение условий и охраны труда, его научной организации, развитие массовой физической культуры и спорта, широкого использования духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания людей, повышения их культурного уровня (ст.ст. 15, 16, 20, 21, 24, 25, 27 Конституции СССР), обусловлены действием закона экономии времени, создают нормативно-правовую базу государственно-управленческого обеспечения этой закономерности социализма.

Применительно к производству материальных и духовных благ, всего общественного продукта управленческая деятельность — «производительный труд, выполнять который необходимо при всяком комбинированном способе производства»,

а кадры управления — часть «совокупного рабочего персонала»⁶. Отсюда следует, что производительность труда рабочего обусловлена производительностью в области управления, которое обеспечивает организацию труда, а улучшение управленческого труда — обязательное условие роста производительности материального производства. Управление, писал В. И. Ленин, должно исходить из достижения «наибольшей экономии сил и наиболее производительного применения народного труда»⁷.

Это относится не только к управляемой, но и управляющей подсистеме (системе субъекта управления), особенно учитывая недостаточные темпы роста производительности управленческого труда (г. е. объема выполняемой работы в единицу времени). Это, естественно, ведет, даже при верном понимании задачи сокращения и упрощения управленческого аппарата⁸, к «втягиванию» в сферу управления большого объема трудовых ресурсов. В значительной степени это объясняется усложнением процессов управления. Однако при осуществлении цели — «добиться оптимального соотношения численности работников, занятых на производстве и в управлении»⁹ — резервы еще значительны, прежде всего, по линиям информационного обеспечения управления и организации рабочего времени административно-управленческого персонала.

Научное обоснование управленческих решений требует использования научной информации. При этом 90% всех ученых в истории мировой науки — наши современники, половина результатов всех исследований, используемых современным человечеством, получены за последние полтора десятка лет, объем знаний удваивается каждые 10 лет (в некоторых областях — 1, 5 — 2 года), а советская наука дает примерно треть научной продукции всего мира. Но изучение специальной литературы, как правило, занимает небольшой объем времени в практике распределения рабочего времени работника управления. Даже на передовых предприятиях страны, где серьезно относятся к организации управленческого труда, разрабатывают «графики», «методические рекомендации», на ознакомление руководителя с научной литературой отводится 1 — 2 часа в неделю, а практически это зани-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. — Т. 23. — С. 274; Там же. — Т. 46, ч. II. — С. 216—217.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. — Т. 46, ч. I. — С. 117; Афанасьев В. г. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. — М.: Политиздат, 1981. — С. 331—338.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 44. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 50.

⁴ Афанасьев В. г. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. — М.: Политиздат, 1981. — С. 334.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 2. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 299.

⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. — Т. 25, ч. 1. — С. 422; Там же. — Т. 23. С. 516—517.

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 28. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 328.

⁸ Материалы Пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984. — С. 11.

⁹ Там же.

мает менее 1 % рабочего времени. Значительно больше времени занимает работа административно-управленческого персонала с документами, ведомственными актами, указаниями, инструктивными письмами и т.п.

Другим емким потребителем времени управленца являются заседания, включая временные издержки, связанные с организацией начала заседаний, регламента их работы, оперативки «на ходу» и т.п. В науке и практике управления предпринимаются меры для преодоления этих недостатков, вводится, например, коэффициент полезности совещаний, учет эффективности совещаний при премировании руководителей, предлагается «чековая система» с определением лимита на совещания в человеко-часах и др.¹. Однако это решение частных вопросов, общая линия определена XXVI съездом КПСС — выработка «такого стиля работы, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью. Практичность и деловитость с устремленностью к большим целям. Критическое отношение к недостаткам — с незыблемой уверенностью в исторических преимуществах избранного нами пути»².

8.Соответствующий современным требованиям стиль управления на всех уровнях предполагает компетентность, знание дела, умение организовать людей, высокую политическую и правовую культуру работников управления. «Можно быть самым сильнейшим революционером и агитатором и совершенно непригодным администратором...», — писал А. И. Ленин, указывая на «особые свойства» управленческой работы³.

Эти ленинские идеи восприняты партией в ее работе с кадрами, представляющими «действительно золотой фонд партии и государства»⁴. Исходя из этих идей с учетом задач Советского государства и его аппарата, получивших закрепление в конституционных актах, определяются конституционные основы кадровой политики⁵, нормативно-правовые требования к современному руководителю.

Партия и государство постоянно проявляют заботу о подготовке кадров управления, создания «надежного резерва кадров»⁶, обеспечения обучения «делу управления всерьез»⁷.

В настоящее время специализированную подготовку для различных уровней хозяйственного управления осуществляют: Московский институт управления и Томский политехнический институт, выпускающие «инженеров-организаторов производства»; Академия народного хозяйства, которая проводит 2-летнюю подготовку высшего звена (резерв выдвижения на должность министров и др. должности высшего управленческого звена) и включает в свой состав Институт управления народным хозяйством с 3-месячными курсами для руководителей высшего звена; факультеты организаторов производства при экономических вузах с курсами переподготовки для различных звеньев АУП; межотраслевые институты повышения квалификации; центральные отраслевые институты повышения квалификации и их филиалы, где обучаются руководители среднего и низшего уровней, специалисты отраслей; факультеты и курсы повышения квалификации при вузах; срочные курсы при производственных организациях⁸.

В этой системе значительная роль принадлежит высшим юридическим учебным заведениям, которые пополнились за последнее десятилетие новыми факультетами. Ежегодный выпуск специалистов-юристов в целом, по мнению Минюста СССР, удовлетворяет потребностям. Одновременно констатируется, что еще значительная часть юрисконсультов, работающих в народном хозяйстве, не имеют высшего юридического образования⁹. Следует также учитывать расширение состава юридической службы, в системе которой работают около 65 тыс. человек, возросшие потребности в условиях агропромышленных объединений юридической службы, наконец, изменение ее функциональной характеристики. В организационном аспекте достаточно, в качестве примера, указать на преобразование в ряде министерств, ведомств юротделов в юридические управления (Минсельхоз СССР, Госбанк СССР), введение должностей заместителей руководителей по правовой работе (например, зам.

¹ Как уметь заседать // Экономика и организация промышленного производства. — 1983. — № 6. — С. 30.

² Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — С. 51.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 40. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 215.

⁴ Материалы Пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984. — С. 20.

⁵ Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — Киев: Наукова думка, 1980. — С. 39, 175.

⁶ Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — С. 72.

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 44. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 370.

⁸ Рысина В. Н. Подготовка руководящих кадров как средство совершенствования управления народным хозяйством / В. Н. Рысина // Советское государство и право. — 1983. — № 6. — С. 22.

⁹ На повестке дня проблемы высшего юридического образования // Правоведение. — 1981. — № 6. — С. 105.

директора торгбаз в системе Центросоюза), создание правовой службы в исполкомах местных Советов народных депутатов.

Задача подготовки высококвалифицированных управленческих кадров актуализируется в связи с невозможностью роста штатной численности аппарата управления соответственно росту объема необходимой нашему обществу управленческой деятельности, постановкой новых весьма сложных управленческих целей, возрастания опасности управленческого устаревания (интеллектуального потенциала, техники и технологии управления). В этих условиях управленческая подготовка юристов приобретает особое значение, учитывая функциональные обязанности этой категории государственных служащих, для которых управление не только должность, но и профессия.

Независимо от вида юридического вуза и специализации, подготовка специалистов в этих учебных заведениях должна обеспечивать выпуск кадров, способных к управленческой деятельности, руководящей работе. От уровня подготовки зависит качественный состав управленческих кадров и соответственно — успех реализации целей и задач государства. «Если при одинаковых или сходных объективных условиях борьбы за построение нового общества, указывает В. В. Щербицкий, — результаты могут быть и бывают порой разными, то причина прежде всего в том, что различными является уровень руководства, организаторской работы, политических и деловых качеств руководителей»¹.

При этом научно-практическая подготовка юристов в области управления требует организации на основе программно-целевых методов, она должна быть целевой, специализированной. Это должна быть «подготовка специалистов, профессионально владеющих одной из форм социального управления с свойственным ей арсеналом специфических средств управляющего воздействия»². Например, работники современной юридической службы народного хозяйства должны быть готовы не только к осуществлению функций, связанных с договорной практикой, претензионной работой, консультированием, визированием документов, но и к формулированию квалифицированных советов хозяйственным руководителям в области планирования, организации труда и заработной платы, финансовой, снабженческо-сбытовой деятельности предприятий, кадровой работы, в целом правового обе-

спечения управления. Судебные работники должны иметь подготовку не только соответствующую их функциям, связанным с юридической деятельностью и судебным управлением, но, учитывая тенденции к расширению судебных функций в области управления, эти работники должны иметь необходимые знания по теории и практике деятельности государственной администрации.

Однако прежде всего нуждается в совершенствовании подготовка юридических кадров по государственно-правовой специализации юридических высших учебных заведений. В современных условиях это должна быть специально управленческая подготовка, включающая серьезное экономическое (в области конкретной экономики), психологическое (с выделением индустриальной психологии), этическое (с выделением этики государственной службы) и в определенной мере математическое (связанное с правовым обеспечением автоматических систем управления, информационно-поисковых систем, вычислительных центров) обучение. Естественно, что содержание учебного плана по этой специализации, определение групп студентов обусловлено действительной потребностью государственного аппарата. Для этого необходимо установить перечень должностей, занимаемых лицами с высшим юридическим образованием, включив в него широкий круг должностных наименований, в т. ч. системы хозяйственного управления. При этом подготовка по определенным должностям, например, работников общего и оргинструкторского отделов исполкомов, может проводиться по программам факультетов (отделений) советского строительства, созданных в ряде юридических вузов. Одновременно необходимо развернуть специализированную подготовку в области государственного управления для замещения должностей зам. председателей исполкомов (один из них должен иметь юридическое образование), ответственных секретарей, юрисконсультов исполкомов, юрисконсультов органов хозяйственного управления на уровне производственного объединения и выше, где есть возможность в пределах юридической службы выделить специалистов по рационализации управления, соответственно — в органах социально-культурного и административно-политического управления. В этом отношении заслуживает внимания опыт работы первого социалистического Института государственного управления ВНР, выпускникам которого вручается диплом «организатора в системе государственного управления».

Возможно также организовать в структуре юридических вузов (видимо, наиболее целесо-

¹ Щербицкий В. В. Кадровая политика: опыт и проблемы // В. В. Щербицкий / Коммунист. — 1982. — № 1. — С. 34.

² XXVI съезд КПСС и правовые вопросы совершенствования хозяйственного механизма. — М., 1982. — С. 24.

образно с учетом многопрофильной подготовки университетов — на юридических факультетах) отделения управления со специальными условиями приема. Здесь можно использовать опыт работы ряда советских вузов неюридического профиля, в которых с начала 70-х годов был установлен особый порядок приема, при условии среднего специального или незаконченного высшего и технического образования. Большие возможности содержит Постановление Совета Министров СССР от 15 июня 1981 г. «О дальнейшем совершенствовании подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием без отрыва от производства», предусматривающее обучение без отрыва от производства сроком до одного года по циклам дисциплин с выдачей соответствующего удостоверения.

Возможно также использовать предусмотренный в настоящее время прием в вузы лиц для получения высшего образования по второй специальности. На этом основании можно установить прием на государственно-правовую специализацию лиц со средним и высшим (незаконченным высшим) экономическим, инженерно-техническим, физико-математическим образованием со сроком обучения 2–4 года (в зависимости от базового

образования и стажа практической работы по базовому образованию или в сфере управления) с выделением для этой группы лиц специальной программы обучения.

Для организационного руководства осуществлением предлагаемых мероприятий должны быть созданы межведомственные органы (комиссии) при Минвузах республик, работающие во взаимодействии с Межведомственным советом по повышению квалификации руководящих работников и специалистов народного хозяйства при Минвузе СССР¹⁹.

Эти направления совершенствования работы по государственно-правовой специализации юридических высших учебных заведений в свете решений апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС о реформе общеобразовательной и профессиональной школы, «сопряженного развития всей системы народного образования», включая высшую школу², можно рассматривать как начало существенной перестройки системы подготовки управленческих кадров юристов с использованием передового опыта советских вузов, особенно по организации заключения и исполнения кадровых договоров³, практики подготовки работников управления в других социалистических странах.

¹ В литературе предлагаются другие варианты организационного оформления системы подготовки управленческих кадров, например, создание единого координационно-регулирующего органа (госкомитета СССР, управления госкомитета, отдела Совета Министров СССР) и выделение специального управления Минвуза СССР (Рысина В. Н. Подготовка руководящих кадров как средство совершенствования управления народным хозяйством / В. Н. Рысина // Советское государство и право. — 1983. — № 6. — С. 27).

² Материалы Пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984. — С. 19.

³ Заказ на специалиста. — Правда. — 1982. — 6 мая.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРАВА В ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления /
под. ред. В. В. Цветкова. —
К.: Наукова думка, 1984. — С. 118—136.*

*«Новые законы позволяют тоньше,
точнее регулировать различные
стороны общественных отношений».
Материалы XXVI съезда КПСС, с. 64.*

В современных условиях стало актуальным совершенствование советского законодательства по правовому обеспечению управления и руководства народным хозяйством¹. Поэтому научно-практическое и прикладное значение приобретает формирование целостной концепции роли права в управлении, возрастание управленческой ценности правовых средств, управленческого правопонимания. Эта задача не может быть решена в пределах административно-правового подхода, обращенного к юридическому опосредованию управленческих отношений, складывающихся в сфере исполнительной и распорядительной деятельности государства. Управление не ограничивается этой деятельностью. Систематическое толкование ст. 108, 119, 131, 132, 146 Конституции СССР не дает оснований для вывода об исключительной управленческой прерогативе исполнительных и распорядительных органов. Такая постановка вопроса подтверждается характеристикой представительных органов власти — Советов как «работающих учреждений», соединяющих «в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов». Эти ленинские идеи нашли глубокое развитие в решениях XXVI съезда КПСС, который, определяя новый этап в работе Советов, указал на соединение в деятельности их высшего звена законодательства, управления и контроля. Координирующе-контрольная, по существу управленческая, работа Советов направляется и поддерживается партией, она «способствует своевременному выявлению и устранению недостатков, повышает общий тонус государственной жизни»².

Одновременно выделение Конституцией СССР (ч. X Преамбулы, ст. 7, 48) управления общественными делами нельзя отождествлять с общественным управлением, осуществляемым советской общественностью как субъектом самоуправления. Управление общественными делами — это государственно-управленческое воздействие на организацию и деятельность советской общественности в различных организационных формах. Оно осуществляется государством (его органами) на основе верховенства (универсальности и высшей прерогативы) государственной власти, способной при помощи правовых средств подчинить любые организации и другие общности людей государственно-правовой воле народа. В этом одно из проявлений социалистической демократии, «демократии работающей, действующей», развитие которой — «процесс не стихийный, а управляемый»³. Он осуществляется под постоянным руководством партии и управленческим воздействием Советского государства и права. Демократия программирует пути совершенствования права, но сама получает «действенное звучание» с помощью нормативно-императивных форм права⁴.

Характерным примером является решение вопроса о колхозном праве в связи с опасностью его поглощения сельскохозяйственным правом. Единству управления агропромышленным комплексом⁵ более соответствует концепция и отраслевая логика сельскохозяйственного права. Однако колхозное право не только регулирует сельскохозяйственное производство, но закреп-

Ради УРСР. — 1981. — № 20. — Ст. 288; Там же. — 1981. — № 24. — Ст. 356; Там же. — 1983. — № 12. — Ст. 172.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — с. 65; XXVI съезд КПСС: Стеногр. отчет. — Т. 1. — С. 196.

⁴ Демократия и право развитого социалистического общества. — Киев, 1979. — С. 10.

⁵ Продовольственная программа СССР на период до 1990 года и меры по ее реализации: Материалы майского Пленума ЦК КПСС 1982 г. — М., 1982. — С. 17, 18, 77.

¹ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 64.

² Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 64. См. также: Материалы XXVI съезда Коммунистической партии Украины. — Киев, 1981. — С. 64; Ведомости Верховного Совета СССР. — 1981. — № 13. — Ст. 436. — № 14. — Ст. 597; Там же. — 1983. — № 15. — Ст. 299; Відомості Верховної

пляет и создает условия для развития исторически сложившейся демократической системы управления и самоуправления колхозов — одного из главных звеньев сельского хозяйства¹.

Поэтому реализация концепции сельскохозяйственного права преждевременна.

Управленческая природа права, его управленческий потенциал обусловлены его свойствами — нормативностью, формальной определенностью, оптимальностью и способностью (свойством²) воздействовать на общественные отношения, складывающиеся в основных сферах жизни общества³.

Право, являясь нормативной системой, имманентно включающей принудительность как гарантию всеобщности, общеобязательности правовых предписаний, обеспечивает общество программой, в которой предусмотрены цели и средства их достижения, содержание общественных связей, отношений и поведения (деятельности) субъектов (индивидуальных и коллективных), ориентиры для оценки выбора варианта деятельности и ответственность за этот выбор. Ценность права состоит в удовлетворении универсальной потребности общества в конституировании и поддержании необходимых форм связи субъектов деятельности, оно — «связь общества, его структурирующая сила», а его осуществление — перевод нормативности права в упорядоченность общественных отношений⁴.

Социальное управление прежде всего решает задачу упорядочения общественных отношений, и право выступает важнейшим средством решения этой задачи. Оно повышает уровень управляемости, организации общественно-политических процессов жизни страны. Например, на основе Указа Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 г. «Об организации работы с наказами избирателей» и соответствующих республиканских актов⁵ были преодолены недостатки в организации порядка внесения, рассмотрения, учета и выполнения наказов избирателей, четко определены адреса-

ты наказов — система Советов (в отличие от ранее существовавшего мнения о неподчиненных Советам ведомствах как адресатах наказов) с фиксированием компетенции Советов и обязательным утверждением соответствующего плана на их сессиях, закреплены на всех уровнях управления обязанности планирования организационных, материально-финансовых и других мероприятий, связанных с выполнением наказов избирателей; нормативно предусмотрена обязанность государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, обеспечивающих реализацию наказов, представлять Совету отчеты об их выполнении.

В праве нормативность доведена «до такой степени, что оно существует лишь в формально закреплённом виде»⁶. Это обеспечивает возможность формализации правового управления с целью его использования при автоматизации управленческой деятельности. Кроме того, одним из важнейших аспектов управления является информационный аспект⁷ (управление как совокупность операций по сбору, обработке, преобразованию и использованию информации). В этом отношении право — незаменимый инструмент управления. Оно может рассматриваться как информационная программа, требующая актуализации в управленческой деятельности, и в этом смысле опосредует существование системы управления, субъекта, объекта управления, связи между ними, в которой право выступает как посредник между субъектом управления и объектом.

Логической особенностью права в этом процессе является его способность в силу повелительности нормативных суждений превращать дескриптивную (оповещающую, ориентирующую) информацию в прескриптивную (командную, предписывающую, информацию действия). Характер информации, заключенной в правовой форме, также специфичен в отношении других видов информации. Известно, что информация не охватывает всего содержания отражения, являясь мерой многосложности отображаемой

¹ Там же. — С. 20; СП СССР, 1982. — № 17. — Ст. 89, п. 1.

² А. М. Омаров считает это основным свойством права (Омаров А. М. Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики / А. М. Омаров. — М., 1980. — С. 247).

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 64.

⁴ Неновски Н. Преемственность и право / Н. Неновски. — София, 1975. — С. 163; Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства: Автореферат дис. / д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1969. — С. 10.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1980. — № 36. — Ст. 736; Відомості Верховної Ради УРСР. — 1981. — № 41. — Ст. 673.

⁶ Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. — М., 1971. — С. 91.

⁷ Венгеров А. Б. и др. Правовое основы автоматизации управления народным хозяйством СССР / А. Б. Венгеров, В. А. Пертчик, И. С. Самошенко. — М., 1979. — С. 13; Кудрявцев Ю. В. Нормы права как социальная информация / Ю. В. Кудрявцев. — М., 1981. — С. 14–21. В. Г. Афанасьев считает важнейшей особенностью нормативных актов их информационную сущность (Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — М.: Знание, 1975. — 246 с.) В венгерской литературе предпринята попытка формирования самостоятельной отрасли знания — государственно-управленческой информатики // Kovacsics J. Bevezetes az allamigagalasi informatikaba / J. Kovacsics. — Budapest, 1980.

действительности. Правовая информация отражает социальную действительность в определенном, юридическом аспекте.

Проходя через «правовые фильтры», социальная информация сохраняет лишь то количество, которое необходимо для правового управления, пригодно для подготовки, принятия управленческого решения, его реализации и оценки его эффективности. Практическим критерием правовой информации, в отличие от информации, циркулирующей, например, в области образования, искусства и т.п., является не вообще информационное насыщение системы управления, удовлетворение познавательных, созерцательных, эстетических потребностей, наконец, любознательности или любопытства участников управленческого процесса, а пригодность ее для управления (самоуправления).

В современных условиях проблема информационного насыщения системы управления, использования информации в управленческих целях особо актуализируется в связи с тем, что объем информации в документной форме уже сейчас превышает возможности восприятия человеком и имеет тенденцию к увеличению. На различных уровнях управления за год создается свыше 4 млрд. документов, на некоторых крупных предприятиях годовой документооборот приближается к 250 тыс. единиц, а на Волжском автозаводе ежедневное поступление в ВЦ первичных информации о ходе производства равно примерно 90 тыс. Суточный объем входящей информации для обработки в министерствах достигает 1799 тыс. цифровых показателей.

В литературе приводятся предположения о том, что подготовка информации и ее обработка вместе с участием в совещаниях и собраниях составляет 2/3 общего объема работы сотрудников отделов и управлений промышленных министерств. При этом, по мнению специалистов, во введенных в административных органах статистических учета полезная информация используется не более чем на 10%¹. Решение этой проблемы требует не только повышения уровня механизации, автоматизации работы с информацией и реального внедрения во всех звеньях управления ЕГСД (Единой государственной системы делопроизводства в СССР), построенной на современной науке об информации, документалистике, управленческих решениях. Необходимо научно обосновать объем и содержание

управленческой информации и нормативно закрепить ее форму, порядок запроса и использования, установив ответственность должностных лиц за истребование не предусмотренной законом информации как проявление бумажного стиля руководства². Майский (1982 г.) Пленум ЦК КПСС признал необходимым запретить запрашивать информацию у колхозов и совхозов, кроме установленной государственной отчетностью. Следует на всех уровнях строго придерживаться этого правила и не делать из него никаких исключений³.

Характерной особенностью правовой информации является обеспечение ею ретинальности коммуникации в правовом управлении, направленность ее на всех, для кого она имеет управленческое значение, ее «неисчерпаемость» вне зависимости от конечного множества вероятных объектных систем при точно (формально) определенных адресатах правовых предписаний, на которых право рассчитано и которые обозначены в законе признаками должностного положения или выполняемых функций, положения органа или организации и др. При этом следует учитывать, что правовой механизм работает в управлении только при соответствии прав и обязанностей субъектов: предоставление права одной стороне управленческого отношения должно одновременно вызывать возложение обязанностей на другую сторону. Так, в соответствии с правами в области хозяйственного строительства, предоставленными Советам Законом от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях, краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» с последующими изменениями и соответствующими республиканскими актами⁴, необходимо предусмотреть в процессе осуществления плана законоподготовительных работ корреспондирующие обязанности субъектов управления (министерств, ведомств 1 и др.)⁵.

Управленческая природа права обусловлена не только свойствами права, но и однопорядковостью с управлением свойств действия права — эффективностью (отношением; результата к цели права), полезностью (отношением положительных к отрицательным результатам действия права), экономичностью (отношением между результатом

¹ Родин С. Г. Управление экономикой / С. Г. Родин. — М., 1979. — С. 43—44; Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — Киев, 1978. — С. 152; Хан С. М. Управленческие отношения социализма / С. М. Хан. — М., 1982. — С. 64; Проблема методологии и методики правоведения. — М., 1974. — С. 160.

² Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 72.

³ Продовольственная программа СССР на период до 1990 года и меры по ее реализации. — С. 18.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1980. — № 27. — С. 526; Відомості Верховної Ради УРСР. — 1980. — № 46. — Приложение. — Ст. 896; Ведомости Верховного Совета СССР. — 1982. — № 13. — Ст. 436.

⁵ СП СССР. — 1967. — № 17. — Ст. 116; СП СССР. — 1982. — № 27. — Ст. 137, п. 6—9, 11; Відомості Верховної Ради УРСР. — 1983. — № 38. — Ст. 766.

и используемыми правовыми средствами), оптимальностью, сочетающей эффективность, полезность, экономичность действия права в системе управления.

Однако связь, обусловленность правом управления, сходство телеологических характеристик, однопорядковость ряда свойств управления, права и его действия не дают оснований для отождествления управления и правового регулирования, управленческой функции права и его регулятивной роли, юридического механизма управления и механизма правового регулирования. Главным содержанием регулирования является определение границ, пределов деятельности людей с целью сохранения состояния данной социальной системы, корректировки развития (движения) системы по заданной правовой программе. Для управления главная задача — это изменение состояния системы в определенном направлении, выведение системы на качественно новый уровень. Поэтому правовое регулирование не включает всю структуру и механизм правового управления, недостаточно «для адекватного выражения управляющей функции права»¹.

Право в системе управления — инструмент его организации. Оно организует субъект управления и его деятельность, организует общественные отношения и «поведение» подсистемы объекта управления, организует направленное управленческое воздействие субъекта на объект управления. Этим, естественно, не исчерпывается характеристика права: оно богаче и сложнее, чем та определенность, которая позволяет ему быть инструментальным средством организации управления. Управленческое правоотношение, управленческий подход к праву не исключают иные подходы — институциональный, социологический, философско-этический, но обогащают их содержание, «открывает новые грани права» (Ю. А. Тихомиров), дает новое измерение права прежде всего в аксиологическом, имеющем непосредственно прикладное значение, аспекте.

В этой связи нельзя согласиться с распространенным мнением о праве как элементе системы управления. Под элементом следует понимать не любые части, включенные в систему, а «лишь те из них, которые, вступая в определенную систему отношений, непосредственно создают данное целое», это — «минимальный компонент системы или же максимальный предел ее расчленения», «минимальный носитель»

качества данной системы². Право не может быть выделено в качестве самостоятельного элемента в системе управления. Оно включается в эту систему определенными гранями, формами проявлений, выполняя конституирующую роль внутри системы и в процессе ее взаимодействия с другими системами, отличаясь «сквозным» и комплексным характером влияния на управление. Право «сопровождает» весь процесс управления, сопутствует, облекая в правовые формы, его элементы и стадии³.

На этом основании, а также учитывая множественность нормативных систем, включенных в управление, необходимость фиксации структуры управления, относимость права к определенному виду управления, следует признать право не элементом, частью или подсистемой управления, а инструментом организации управления. В этом качестве право закрепляет и юридически оформляет общественные отношения, способствует развитию новых отношений, «ставит вехи по пути развития новых форм жизни», обеспечивает осуществление объективных закономерностей развития социализма. Характерным примером является обусловленная современным уровнем развития народного хозяйства практика создания территориально-производственных комплексов (ТПК), обеспечивающих прочные экономические связи предприятий по линии основного производства, и промышленных узлов (ПУ), объединяющих инженерные коммуникации и вспомогательные службы. Однако для эффективного функционирования ТПК и ПУ необходимо соответствующее правовое обеспечение, создание, как указывалось на XXVI съезде КПСС, единых правовых основ⁴.

Право, таким образом, фактически интегрирует экономику и управление, обеспечивая их взаимодействие, взаимное использование их потенциалов в системе народнохозяйственного комплекса страны. Это отражает целеполагающий характер правовой программы, приближает правовое регулирование к управленческому воздей-

¹ Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — С. 62.

² Актуальные проблемы философской науки. — Л., 1968. — С. 4; Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. — М., 1973. — С. 184; Афанасьев В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев. — М., 1980. — С. 74.

³ Тихомиров Ю. А. Механизм социалистического государственного управления / Ю. А. Тихомиров. — Советское государство и право. — 1975. — № 4. — С. 25; Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — Киев, 1980. — С. 131–132.

⁴ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 198. Предлагается, например, подготовка единого Положения о ТПК и ПУ / XXVI съезд КПСС и развитие Советского государства и права. — М., 1982. — С. 124.

ствию на общественные структуры, органически включает право в механизм управления.

В литературе не сложилось единого мнения о понятии и содержании механизма управления, не получила признания смысловая определенность понятия юридического механизма управления¹, применительно к которому говорят о правовом регулировании управления или механизме правового регулирования управленческой деятельности, правовом обеспечении, правовом опосредовании управления, юридической модели механизма управления.

Однако независимо от терминологии существует распространенное представление о системе механизмов управления, в которой юридический механизм — не обособленный «агрегат» (В. А. Шабалин), а подсистема более высокого и сложного механизма управления государственными и общественными делами. При этом используются традиционные взгляды на механизм правового регулирования как систему юридических средств правового воздействия (С. С. Алексеев), которая дополняется правотворческим процессом, механизмом действия права (с выделением юридической и социальной сторон), механизмом контроля и оценки эффективности права (Ю. А. Тихомиров), блоком юридических средств управленческого воздействия и блоком реализации правовых норм в деятельности управляемых объектов (И. Я. Дюрягин).

Ряд авторов предлагают рассматривать механизм как трансформацию организационных и правовых положений в социальные отношения и затем преобразование правил, выработанных наукой управления, в правовые нормы (реализация этих правил). В. М. Горшенев, глубоко исследовавший управленческую природу права, предложил конструкцию с выходом за пределы «внешней» в отношении объекта управления стороны механизма с фиксированием «посредствующих звеньев» между «полярными элементами» от «начального воздействия» до «законченной реализации» права. Широко социологический подход осуществлен В. П. Казимирчуком, представившим механизм действия права как систему социальных факторов и методов социально-правового воздействия, что обеспечило возмож-

ность использования его выводов в литературе по управлению².

Признание несомненной плодотворности проведенных исследований не исключает критического отношения к некоторым положениям. Во-первых, применительно к управлению необходимо отграничивать правовое регулирование от правового воздействия, которое является содержанием юридического механизма управления. Во-вторых, правотворчество не может быть отнесено к механизму управления. Это нормативно-правовая предпосылка, главный канал воздействия власти на управленческие процессы. В-третьих, при определении механизма как совокупности (системы) юридических средств допускается неточность, заключающаяся в том, что содержание явления (механизм) определяется через средства, используемые для достижения цели. Право в системе управления — средство, но в подсистеме юридического механизма управления право выступает не как средство, а как цель.

Здесь четко различаются пределы возможностей правового воздействия на управление и необходимость совершенствования права (как цели деятельности) для наиболее эффективного его использования в процессе достижения юридического и социального результатов управленческой деятельности³. В этой связи должны решаться прикладные вопросы о «праве управления» и его отраслевой принадлежности, об обогащении механизма действия права с учетом укрепления правовой основы управления государственными и общественными делами⁴.

Наконец, интересная идея В. М. Горшенева о выделении «посредствующих звеньев», связующих «начальное воздействие» права с конечным результатом его реализации, не использована полностью, ибо к этим звеньям отнесены правосубъектность, юридические факты, правоотношения. Но в процессе управления они являются не стадиями реализации права в управлении, а основанием признания субъекта управления и предпосылкой его компетенции (правосубъектность) либо основанием движения правоотношений (юридические факты), которые не исчерпывают содержания управленческих отношений.

¹ Управление, социология, право. — М., 1971. — С. 18; Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — С. 35; Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — С. 113; Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М., 1980. — С. 61; Омаров А. И. Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики / А. И. Омаров. — С. 48–50; Дюрягин И. Я. Право и управление / И. Я. Дюрягин. — М., 1981. — С. 52–72.

² Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — С. 62, 247, 45–46; Дюрягин И. Я. Право и управление. — С. 57; Управление, социология, право. — С. 18; Казимирчук В. П. Социальное действие права в условиях развитого социализма: автореферат дис. // д-ра юрид. наук. — М., 1977. — С. 10–13.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 64.

⁴ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 64.

В действительности юридический механизм управления включает: 1) формы управленческого воздействия права, организующие, упорядочивающие действия юридических средств в системе управления с выделением идеологического воздействия права на объект управления и воздействия права в процессе его реализации; 2) методы управленческого воздействия права — способы юридической организации субъекта управления и передачи социально-правовой программы объекту управления; 3) правовое поведение субъекта и объекта управления, определяющее уровень восприятия, переработки, объективизации в (социальной и юридической) действительности социально-правовой программы.

Все эти элементы в структуре юридического механизма управления органически объединены причинно-следственными связями (детерминированность поведения объекта содержанием, формой, методом управленческого воздействия); функциональными связями (функционирование каждого элемента обуславливает результативность работы других элементов); координационными связями (согласованность, «пригнанность» элементов, в результате которой сложное переплетение разнородных элементов ведет к достижению управленческой цели); субординационными связями (подчиненность и соподчиненность форм управленческого воздействия, иерархия его средств, методов). Структурные связи элементов обеспечивают возможность рассмотрения механизма не только с элементной, «вещной» стороны, но и с процессуальной (в качестве динамической системы), процесса социально-правового управления, в ходе которого право превращается в юридическую действительность, органически включающуюся в систему управления (практически — во все ее элементы и стадии управленческой деятельности).

Прикладная ценность механизменного подхода к управлению проявляется в формировании представлений о многосложности связей, зависимостей в системе управления, преодолении, в частности упрощенной схемы отношений субъекта — объекта управления по типу «власть — подчинение». В социалистическом управлении, верно отмечает И. Л. Бачило, «объект не только подчиняется, но и рассчитывает на аппарат управления, он «требует» от него должного поведения не менее, чем вышестоящий орган управляющей системы»¹. Поэтому права объекта управления должны быть надежно защи-

щены, особенно в условиях расширения самостоятельности производственных объединений и предприятий, прав и ответственности хозяйственных руководителей². Для этого прежде всего необходимо определение оптимального соотношения прав — обязанностей в системе управления: «ущемление прав одних и чрезмерное обременение ими других не способствует успешной работе», создает «перекос» в функционировании юридического механизма управления.

Оптимальное соотношение прав — обязанностей должно быть дополнено установлением ответственности не только как нормированной обязанности субъектов управленческих отношений, но и обеспеченной конкретной санкцией ответственности: субъекта планирования — за качество плана³, субъекта финансирования — за обеспеченность кредитными ресурсами, субъекта управления материально-техническими ресурсами — за реальное и своевременное их распределение в необходимой номенклатуре, субъекта хозяйственного руководства (министерства, ведомства) — за организацию производства и т.д.

Однако нередко юридическая ответственность за качество управленческой деятельности вообще не предусмотрена законом, и невыгодные последствия за низкий уровень управления и организации возлагаются исключительно на объект управления. Например, по вине ряда строительных министерств в 1982 г. важнейшая для капитального строительства организационно-управленческая работа по заключению договоров подряда не была своевременно завершена, и, следовательно, многие строительные организации приступили к сооружению объектов без утвержденных титулов, при «закрывании» финансировании работ со стороны заказчика⁴, что не повлекло никаких невыгодных последствий для соответствующих ведомств. В других случаях при установлении законом ответственности не предусматриваются конкретные санкции, что, по существу, изменяет природу ответственности, снижает эффективность работы определенных звеньев юридического механизма управления. Так, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. предусмотрена ответственность планирующих органов «за сбалансированность

² Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 47, 50, 51, 200; Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 22 ноября 1982. — С. 9.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 50.

⁴ На 10 апреля 1982г. (при сроке — 5 января) заключено договоров по Минтяжстрою СССР — на 65% объема работ, по Минсельстрою СССР — на 75%, по Минпромстрою — на 81% (Цыпкин г. На каждом этаже / г. Цыпкин. — Правда. — 1982. — 19 июля).

¹ Бачило И. Л. Функции органов управления: (Правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. — М., 1976. — С. 42.

планов с материальными ресурсами, утверждение балансов и планов распределения по которым возлагается на эти органы», однако не установлены конкретные санкции, условия их применения, как это, например, сделано в отношении хозяйственных руководителей, допускающих корректировки годовых и квартальных планов «в сторону снижения под фактический уровень его выполнения»¹.

Фиксирование элементного состава и структурных связей юридического механизма управления определяет точки соприкосновения, взаимодействия права с элементами управления и стадиями управленческой деятельности, выявляет (с помощью юридических нормативно-оценочных средств) слабые звенья в системе управления, усиливает или заменяет их. Одновременно «механизменный» подход дает возможность определить действительное место права в управлении, значение и перспективы правовой формы государственного управления.

Исторически управление относят юридической сфере деятельности. Гегель определял управление как «формальное выполнение законов и их поддержание»². В современной зарубежной литературе нередко науку управления именуют «административной социологией», «социологией государственного аппарата». В информационно-справочных изданиях (словарях, энциклопедиях, справочниках) до недавнего времени отсутствовал этот материал, за исключением юридических словарей, в которых управление определялось в государственно-правовом аспекте. Это отражает распространенное мнение о праве как важнейшем инструменте социальной организации государственно-управленческих отношений, одном из «наиважнейших институционализированных механизмов социального управления... В праве и через право проявляется само управление»³.

Одновременно под воздействием успехов кибернетики, автоматизации управления, эффективного применения в управлении экономико-математических методов складывается представление об управлении как процессе перевода динамической системы из одного состояния в другое путем воздействия на ее переменные. Подобные универсальные определения не вызывают возражений в качестве методологической основы для работы в специальных областях управления (природа, техника, государство

и т.д.). Однако выводы о том, что кибернетика впервые ввела «управление» в категорию важнейших общенаучных понятий (В. А. Бокарев), выдвижение на первый план «обобщения» проблем управления на основе технизации, общности информационной структуры (Ю. А. Левада), объявление кибернетического подхода основой теории социального (следовательно, и государственного) управления (П. Н. Лебедев) были обоснованно подвергнуты критике⁴.

В научно-практическом отношении эти представления ведут к игнорированию особенностей социального управления, волевой деятельности людей, недооценке роли права в управлении, организующих возможностей юридического инструментария управления. Нередко право представляется только как повелительно-охранительное, властно-административное средство. Правовая форма, фактически опосредствующая важнейшие социально-экономические отношения, интерпретируется как правовой метод организации определенной части отношений, административные (правовые) методы управления оказываются разнопорядковыми с научными методами⁵. Высказываются мнения о том, что управление — деятельность, не поддающаяся нормированию, норма ограничивает возможности управления, а постепенная передача функций, выполняемых людьми, автоматам приведет к замене государственных служащих, воспитанных на правовых идеалах, инженерно-техническими работниками⁶.

Решение сложных задач одиннадцатой пятилетки, совершенствование всей системы общественных отношений, выполнение крупномасштабных программ и осуществление программно-целевого управления⁷ повышают роль права как средства управленческого воздействия, конституирующего фактора общественных структур. В связи с этим необходимо, с одной стороны, четко определить позицию права в управлении, не ограничивая сферу его действия организаци-

¹ СП СССР. — 1979. — № 18. — Ст. 118, п. 16, п. 30.

² Гегель. Соч. — М., 1937. — Т. 8. — С. 414.

³ Кудрявцев Ю. В. Указ соч. — С. 10; Совершенствование аппарата государственного управления (конституц. аспект). — Киев, 1982. — С. 255; Неновски Н. Указ соч. — С. 76.

⁴ Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М., 1968. — С. 7—9; Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М., 1981. — С. 20—21, 44.

⁵ Афанасьев В. г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. — М., 1968. — С. 167; Управление социалистическим производством. — М., 1975. — С. 82; Аганбегян А. г. Управление социалистическими предприятиями. — М., 1979. — С. 196—199; Социалистическое право и научно-техническая революция. — М., 1979. — С. 14—15.

⁶ Анализ конкретных ситуаций в управлении производством. — М., 1971. — С. 5. Ч. Моррис считает, что в сфере управления «главный упор делается на интуитивные решения, и руководителя оценивают, как правило, по его умению пользоваться интуицией» (Моррис Ч. Наука об управлении. Байесовский подход. — М., 1971. — С. 25).

⁷ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 198.

ей государства, государственного аппарата и государственного управления¹, с другой стороны, учитывать реальные возможности права, предельность его управленческого потенциала.

Состояние управленческой науки по этому вопросу коррелируется общетеоретическими представлениями о роли и тенденциях развития правового воздействия. Здесь достаточно четко выделяются две позиции: вывод о постепенном сужении сферы правового регулирования в условиях развитого социализма как закономерности нормативного воздействия на общественные отношения и распространенное представление о возрастании роли права, расширении сферы его действия. Ярким подтверждением последней тенденции является расширение конституционно-правового воздействия на все сферы жизни общества, включая управление, в отношении которого новая Конституция СССР служит не только нормативно-концептуальной базой, но философией его функционирования². Это не означает беспредельного расширения сферы правового регулирования в социальном управлении, а ориентирует на отыскание имеющих непосредственно практическое значение факторов, индикаторов предельности правового воздействия, определение сферы правового управления, «проникающих» (Е. П. Шикин) способностей права и «правосвободного пространства» (В. В. Лазарев) в системе управления.

Здесь представляет опасность излишняя зарегулированность управленческих отношений, не оставляющая место инициативе, самостоятельности, управленческому усмотрению и риску, вне которых немыслима социалистическая предприимчивость в деятельности субъекта управления³. Не менее опасен дефицит правового регулирования, недостаточная регламентированность управленческих отношений, создающая условия для принятия волюнтаристских управленческих решений, в конечном итоге, дезорганизации системы управления. Это случается, в частности, тогда, когда отсутствие четких правил и нормативов дает возможность обходить закон под предлогом хозяйственной или иной целесообразности, применяя формулу «в порядке исключения» и т.п. Естественно, возможны «случаи, — указывалось на XXVI съезде примени-

тельно к плановой работе, — когда корректировка планов необходима. Но это должны быть именно случаи, исключительные обстоятельства. Когда же с исключениями приходится сталкиваться все чаще и чаще, возникает понятная тревога»⁴.

При этом, определяя меру правового регулирования управленческих отношений, необходимо различать сферу правового управления, включающую отношения, опосредованные действующим законодательством, и пределы, включающие отношения, требующие такого опосредования.

Задача совершенствования законодательства обеспечение соответствия сферы пределам действия права в управлении. Это относится ко всей системе законодательства, действующей в сфере управления, и нередко, в случаях несоответствия социальной необходимости (потребности) и наличных возможностей, законодатель изыскивает необычные для права формы управления. В качестве примера можно привести установленный законом способ воздействия на поставщика, когда посредством изменения в оценке результатов его работы фактически достигается перевод хозяйственной деятельности в новое динамическое состояние (без применения специально-правовых принудительных средств управленческого воздействия).

Одновременно расширяются возможности и возрастает роль специфических правовых средств управления: нормативно-правовых и поднормативных решений, юридико-управленческих отношений, юридической ответственности, законности управленческой деятельности.

Практическое использование управленческого потенциала права с обращением к опыту юридической регламентации общественных отношений, традиционно относящихся к сфере и пределам правового регулирования, приобретает особое значение в условиях генерализации задач, стоящих перед государственным аппаратом, повышения его роли в руководстве народным хозяйством — сердцевине всей деятельности государства, создания межотраслевых комплексных подразделений управления, преодоления ведомственной несогласованности, обеспечения соответствия прав — обязанностей — ответственности на всех уровнях управления⁵. Например, сравнительный анализ эффективности юридического института запрета споров о подсудности (ст. 135 ГПК УССР; ст. 42 УПК УССР) с наблюдающейся в управлении практикой «переброски» Решений или правила преюдиции (п.

¹ Основин В. С. Основы науки социального управления. — Воронеж, 1972. — С. 15; Дюрягин И. Я. Применение норм советского права и социальное (государственное) управление: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1975. — С. 9 — 14.

² Копейчиков В. В. Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции. — К., 1979. — С. 124—127.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 50—51, 200; СП СССР. — 1982. — № 17. — Ст. 89, ч. 6 Преамбулы.

⁴ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 50.

⁵ Там же. — С. 31, 50—51.

3 ст. 136 ГПК УССР, п. 9 ст. 6 УПК УССР) с встречающейся в управлении практикой принятия решений по вопросам, по которым ранее принимались решения, не выполненные к моменту принятия новых решений и не вызванные новыми обстоятельствами¹, свидетельствует о необходимости нормативно-правового урегулирования подготовки, принятия, вступления в силу, обжалования, пересмотра, отмены управленческих актов, отказа в принятии к производству дел, отказа должностного лица от принятия решения по вопросам его компетенции и отказа от исполнения (незаконного) управленческого решения, делегирования полномочий и ответственности, наконец, процессуального оформления этих юридически значимых действий (с требованием обязательной ссылки на правовое основание управленческого решения).

Одновременно необходимо учитывать, что управляет «не право само по себе, а соответствующий субъект при помощи права»². Поэтому проявление управленческого потенциала права возможно при условии соответствующего институционального обеспечения его действия органами государства, управленческим аппаратом, деятельностью кадров управления, в целом организационных структур управления, которые не терпят косности³. Так, органическое сочетание отраслевого и территориального принципов управления, выполнение целевых программ межотраслевого и регионального характера требуют нормативного регулирования горизонтальных отношений между Советами, возложение на министерства, государственные комитеты, ведомства СССР и союзных республик юридических обязанностей, соответствующих правам Советов, оптимального распределения прав обязанностей в области управления между территориальными и отраслевыми органами вплоть до производственных объединений и входящих в их состав подразделений, нормативного закрепления «че-

редования» территориальных и отраслевых органов в системе управления.

При решении этих практически важных вопросов, вероятно, невозможно ограничиться подготовкой, изданием (изменением) законодательных актов по отдельным видам органов государства. Используя действующие локальные типовые, видовые (по ведомствам) нормативно-правовые акты, обращаясь к опыту Советского государства и достижениям юридической науки⁴, применяя «многообразный положительный опыт организации производства, управления в братских социалистических странах»⁵, необходимо организовать плановую законопроектную работу по созданию единых нормативно-правовых актов о советском государственном управлении, советской государственной службе, правовом положении должностных лиц государственных органов и общественных организаций (и работников, выполняющих должностные функции), порядке управленческой деятельности (управленческом процессе) с фиксированным соотношением профессиональных и демократических начал в государственном управлении.

Правовая регламентация управления, юридическая формализация в определенных пределах управленческой деятельности предполагает инициативу и предприимчивость в процессе управления⁶, управленческое усмотрение и управленческий риск, но все эти проявления творчества управленческого труда должны опираться на правовую основу государственной и общественной жизни социализма — обязательное условие повышения эффективности и качества государственного управления.

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 22 ноября 1982 г. — С. 9.

² Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. — С. 60.

³ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 51.

⁴ В литературе предлагается издание Основ законодательства об организации государственного управления в СССР (Советское государство и право. — 1981. — № 9. — С. 10), Кодекса законов о государственной службе в СССР (Эффективность и качество управленческой деятельности. — С. 188 и др.).

⁵ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 7; Законодательные акты государственной службе, государственном учреждении приняты в СФРЮ (1965 г.), ГДР (1969 г.), ПНР (1974 г.) (см., например: Службени лист СФРЮ, 1965. — № 5).

⁶ Материалы XXVI съезда КПСС. — С. 51.

РАЗДЕЛ 4

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

*Если кто-то не хочет принимать участие
в общественных делах полиса,
то это указывает не на скромность его,
а на то, что он — бездельник*
Перикл

СОЦІАЛІСТИЧНОМУ САМОВРЯДУВАННЮ НАРОДУ — НАДІЙНУ ПРАВОВУ ОСНОВУ

Радянське право. — 1990. — № 3. — С.34—36.

Верховна Рада СРСР схвалила в першому читанні підготовлений Комітетом з питань роботи Рад народних депутатів, розвитку управління і самоврядування на базі законопроекту, внесеного Радою Міністрів СРСР, проект Закону «Про загальні начала місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР». Він опублікований у пресі. Отже, контури майбутнього документа окреслені. Тепер треба знайти його остаточний варіант.

Вважаю за потрібне висловити міркування щодо даного нормативного акта, зокрема ті, що стосуються створення правової бази самоврядування.

Самоврядування народу — це єдина політично-логічна концепція і стратегічна лінія соціалізму, сутність якої полягає у здійсненні влади народом і для народу. Не тільки з теоретичної, концептуальної, а й з практичної точки зору воно є єдиним і не може бути пов'язане лише з окремими осередками державного або суспільного життя, територіальними чи виробничими одиницями, суб'єктами, організаційно — й нормативно-інституційними або інформаційними структурами суспільства. Самоврядування не може бути обмежене окремими організаційними формами соціального управління або громадського самоврядування, а також протиставлене державному управлінню. Це органічна частина соціалістичного самоврядування, яка професійно посилює його потенціал.

Не можна також ототожнювати або протиставляти демократію і самоврядування, розглядати політичний розвиток соціалізму як рух від демократії до самоврядування. Останнє — це система, що забезпечує розвиток демократії, і водночас результат руху від демократії підтримки, «голосуючої» до демократії вирішувальної, тобто демократії самоврядування. Не можна, нарешті, пов'язувати самоврядування лише з комуністичною перспективою, як це зроблено в Конституції СРСР (ч.12 преамбули), нормативна частина якої взагалі не містить згадки про самоврядування.

Ці уявлення про самоврядування, які ґрунтуються на критичному аналізі сучасної літератури, чинного законодавства і політичної практики, створюють науково-практичну базу

оцінки обговорюваного законопроекту. З цих позицій можна погодитись з думкою Комітету Верховної Ради СРСР з питань роботи Рад народних депутатів, розвитку управління і самоврядування про те, що законопроект є концептуально — прогресивним за своєю суттю, хоч й не до кінця юридично чистим¹.

З урахуванням цього насамперед привертає до себе увагу понятійний склад проекту, особливо фундаментальні поняття, що працюють як юридично інструменти прямого забезпечення системи самоврядування на місцевому (регіональному) рівні. Тут можна розглядати як парні базові категорії «місцеве самоврядування» і «громадське територіальне самоврядування», «територіальний колектив» і «населення». У ч. 1 ст. 1 визначається склад суб'єктів місцевого самоврядування. Серед них поряд з Радами народних депутатів, зборами і сходами громадян фігурують органи громадського територіального самоврядування. Однак немає чіткої відповіді на те, що ж власне належить до складу громадського самоврядування і як воно співвідноситься з державним управлінням (Ради). Це призведе до ускладнень при застосуванні, наприклад, ч. 3 ст.3, яка передбачає можливість делегування повноважень Рад іншим органам самоврядування, а також ч. 2 ст.12, що визначає режим коштів органів самоврядування.

Територіальний колектив з'являється у проекті у зв'язку з власністю і характеризується як її суб'єкт (розділ II), однак не закріплюється в складі місцевого самоврядування (розділ I, де йдеться про «самоорганізацію членів суспільства» і «населення»). На відміну від індивідуальних форм самоорганізації і населення територіальні колективи — це «самоврядні товариства людей з власною компетенцією». І саме в цій якості вони входять до складу місцевого самоврядування.

Крім того, слід вказати, що назва розділу I «Система і принципи місцевого самоврядування» є неточною. Адже в ньому визначається лише

¹ Доклад Председателя Комитета Верховного Совета СССР по вопросам работы Советов народных депутатов, развития управления и самоуправления Н. Д. Пивоварова на сессии Верховного Совета СССР 18 октября 1989 г. // Известия. — 1989. — 23 нояб.

склад суб'єктів місцевого самоврядування, а не його система, яка включає в себе нормативні інститути, інформаційні зв'язки тощо.

У преамбулі проекту зазначено, що місцеве самоврядування покликане забезпечувати самостійне розв'язання населенням усіх питань соціального та економічного розвитку території. Проте в умовах сучасної організації соціального управління навряд чи можливе самостійне, таке, що не має меж предмета відання і компетенції, вирішення всіх питань. Подібне ж формулювання зустрічається в законодавстві стосовно окремих суб'єктів місцевого самоврядування — Рад, трудових колективів (див. ст. 146 Конституції СРСР, ст. 252¹ Кодексу законів про працю УРСР).

Більш точними є формулювання ст. 2, 3, 16, ч. 1 ст. 17 та інших, де «самостійність (незалежність)» обмежена встановленою законом компетенцією. У проекті зустрічаються й інші правоположення, що перебільшують «автономізацію» місцевого самоврядування, які по суті є нереальними. Наприклад, у ч. 2 ст. 1 вказується, що керівництво місцевим господарством здійснюється лише в інтересах громадян, які проживають на відповідній території, а в ст. 8 формування місцевого бюджету підпорядковане інтересам місцевого самоврядування, тобто виділяється самостійний щодо громадян, населення самоврядний інтерес, який діє лише в сфері бюджетних відносин.

Потребує також уточнення невідоме чинному законодавству поняття «національно-адміністративні утворення» (преамбула). У зв'язку з цим доцільно (особливо щодо республік без обласного поділу, міст без районування тощо) передбачити можливість функціонування органів громадського самоврядування в окремих ланках території, районах, які не є адміністративно-територіальними одиницями (пор. преамбулу і ч. 2 ст. 1).

У викладі принципів місцевого самоврядування є суперечність між принципом «реалізації волі народу через Ради народних депутатів і референдуми» (ст. 2) і вказівкою ч. 1 ст. 1 про здійснення місцевого самоврядування в ширшій номенклатурі організаційних форм. Слід було б також врахувати необхідність організації системи консультацій з населенням, вивчення громадської думки у позареферендних формах (пор. ч. 1 ст. 17).

В умовах формування правової держави другим принципом місцевого самоврядування має бути принцип конституційності та законності, а не тільки законності, як зазначено в проекті. Система принципів повинна бути доповнена вказівкою на пріоритетне використання

договірних відносин між суб'єктами місцевого самоврядування і між ними та органами управління «прилеглих та інших територій» (пор. ч. 4 ст. 3). Це розширить межі ч. 1 ст. 6 і більшою мірою відповідатиме сучасній правовій політиці, правовому забезпеченню соціального управління в умовах переходу від адміністративно-командної (примітивний тип управління) до стимуляційної (нормальний тип управління) його системи.

У розділі II економічна база місцевого самоврядування обмежена власністю суб'єктів господарської діяльності (ст. 4), що виключає майно негосподарських суб'єктів, які діють в інших сферах державного і громадського життя регіону. Джерела місцевого господарства згідно з ч. 1 ст. 5 становить лише колективна власність, «право розпорядження якою закріплене за місцевими Радами народних депутатів». Однак за ними закріплюється і право розпорядження деякими видами державної власності. Мабуть, доцільно виділити також комунальну власність й уточнити ч. 3 ст. 5, що передбачає вільну купівлю і продаж місцевого господарства, як колективної власності.

З урахуванням особливої ролі апарату управління, професіоналізму його кадрового складу в умовах підвищення самостійності місцевого самоврядування і фактичної відсутності професіональних парламентарів-політиків необхідно передбачити спеціальні видаткові статті місцевого бюджету, спрямовані на підготовку і перепідготовку кадрового складу апарату управління (ч. 2 ст. 10).

Розвиток зовнішньоекономічних зв'язків вимагає підвищення в цій сфері ролі місцевих Рад, які нині практично не виступають як сторона у відносинах з зарубіжними господарськими партнерами. Однак і в проекті місцевим Радам надано лише повноваження «організовувати укладення договорів із зарубіжними партнерами» (ч. 1 ст. 14).

Заслужовує на підтримку виділення в окремий (четвертий) розділ гарантій місцевого самоврядування і підвищення в їх системі ролі суду. Водночас вважаю, що такі найважливіші питання, як використання природних ресурсів, погодження планів підприємств і організацій щодо соціально-економічного розвитку територій, слід було б викласти чіткіше, більш імперативно, зробивши наголос не на обов'язковості «порядку» погодження цих планів з Радами, а на «обов'язку» робити це, а також на виключному праві місцевих Рад вирішувати питання використання природних ресурсів (ч. 1 і 2 ст. 15). Не визначена й роль окремих ланок Рад, осо-

бливо обласних, у системі місцевого самоврядування.

Взагалі повноваження місцевих Рад різних рівнів, органів, що входять до їх системи (президії, виконкоми тощо), з урахуванням розглядуваного законопроекту мають дістати конкретизацію й уточнення в законах про місцеві органи державної влади. Ці закони практично не згадуються, навіть у вигляді загального посилення, ні в законопроекті, ні у відповідній доповіді Голови Комітету Верховної Ради СРСР з питань роботи Рад народних депутатів, розвитку управління і самоврядування, хоч мають місце звернення до інших законів і законопроектів (про власність, землю, оподаткування, соціалістичне підприємство та ін.) і навіть пропозиції про їх пакетування.

Обговорюючи законопроект про загальні начала місцевого самоврядування як органічну частину системи соціалістичного самоврядування народу, треба враховувати його далеко не

локальний характер. Закріплені у ньому положення і формулювання у перспективі будуть трансформовані в республіканські конституційні норми і поточне законодавство. А при підготовці нових конституційних законів вони значною мірою визначатимуть зміст розділів про соціалістичне самоврядування, які мають з'явитися в радянських конституціях.

Отже, законопроект не тільки створює правову основу місцевого самоврядування, а й фактично є політико-правовим джерелом конституційного статусу системи самоврядування радянського народу, яке передбачає «розумне розмежування «сфер впливу» між державними і різними громадськими структурами, інститутами громадянського суспільства і водночас «проростання» самоврядних начал всередині радянської державності...»¹.

¹ Горбачов М. Соціалістична ідея і революційна перебудова / М.Гобачов // Радянська Україна. — 1989. — 28 листоп.

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

*Державне управління: теорія і практика /
за заг. ред. В. Б. Авер'янова. —
К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 94—100.*

Організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. Концептуально співвідношення державного управління і місцевого самоврядування має визначатися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У цьому зв'язку слід відмовитися від традиційних уявлень про однопорядковість самоврядування — демократії — народовладдя — народного суверенітету. Подібний підхід можливий при політологічному порівняльному аналізі проблеми, але в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України), хоча відомо, що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад або їх об'єднань.

Насправді ж у державно-організованому суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечення легітимності управління як довіри населення до управлінських центрів і готовності населення брати спільну участь в управлінні. Таким чином досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється народовладдя — належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України), до територіального ко-

лективу, демократичність управління яким (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування як права «територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення...» (ст. 140 Конституції України).

Залежно від уявлень про співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування:

а) «суспільна теорія», відповідно до якої «сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству самому завідувати своїми суспільними інтересами та в збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами»;

б) «державна теорія», яка бачить у самоврядуванні «службу місцевого суспільства державним інтересам».

Суспільна теорія бачить у протилежності суспільних і державних інтересів основу для повної самостійності органів самоврядування. При цьому критичне відношення до місцевого самоврядування як природного права обґрунтовувалося цікавими для нашої країни доводами англо-американської судової практики про муніципальні справи, державну природу місцевого самоврядування. На цьому ґрунті розвинулися паростки «общинно-господарської» доктрини, «громадського, або господарського самоврядування», при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує «власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави».

При цьому, однак, треба враховувати, поперше, те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління та місцевого самоврядування залежить від державного устрою (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, які визначають структуру центральної влади, але не можуть вплива-

ти на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування), і, особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм т.ін.).

Обов'язковою умовою пошуків доцільного вирішення розглядуваного питання є відмова від отождолення адміністративно-територіального та державного устрою, виходячи з того, що останнє являє територіальну в державних межах організацію держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, але й відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та місцевою державною адміністрацією, державними структурами та місцевим самоврядуванням з конституювання й управління територіями, між публічною владою (державною та публічно-самоврядною) й населенням.

Україна в цьому відношенні визначається як унітарна конституційно-децентралізована держава з територіальною автономією — Республікою Крим, що відповідає змісту ст. 2, 132, 134 Конституції України.

Загальними принципами такого устрою можна вважати:

- непохитність, невідчуженість суверенітету Республіки у сфері державного устрою та можливість трансформації суверенних прав Республіки у самоврядні права самоврядних територій (деконцентрація управління);

- делегування прав центральної адміністрації місцевим її органам (децентралізація управління);

- єдність, неподільність, непорушність і цілісність державної території;

- конституційність і законність утворення (реорганізації) і скасування складових частин державного устрою;

- конституційне визначена граничність децентралізації території держави, що обумовлена загально-державними інтересами та потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного і правового простору;

- забезпеченість націй, національностей, корінних народів, етносів та історично складених територіальних колективів з перевагою багатонаціонального населення і монолінгвістичним складом, усталеними загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями та менталітетом — правом на національно- і територіально-культурну автономію;

- єдність регіональної політики — державний регіоналізм, орієнтований на громадянську узгодженість і внутрішню безпеку країни;

- забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядчої діяльності на регіональному рівні — на принципі поділу влад, на місцевому рівні —

поза поділу влади, але з гарантованою державою самоврядуванням та самостійною правосуб'єктністю територіальної громади;

- територіальне представництво у вищому представницькому органі країни.

Дія цих принципів призведе у теоретичному відношенні до подолання трактовки місцевого самоврядування як феномену, що протистойть державності, на практиці — до мінімізації вертикальних зв'язків, виділенню у якості самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують всі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення, дії підсистеми органів місцевої державної адміністрації на території через місцеві державні органи (синтез «суспільної» і «державної» теорій місцевого самоврядування).

Подолання негативних наслідків природного розвитку місцевого самоврядування і утворення нової моделі управління, яка має об'єднати широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, припускає виділення у складі державного устрою (умовно виключаючи Республіку Крим, що має особливий статус):

- а) територіальних одиниць, які централізовано керуються державою і мають своє населення (громадяни, що постійно або тимчасово мешкають на території, іноземці, особи без громадянства);

- б) самоврядних територій зі своїм територіальним колективом (люди, що постійно мешкають або працюють на території).

У складі територіальних одиниць розмежовуються наступні.

1. Основні:

регіон (край) — основна складова частина територіальної організації державного устрою, що визначається єдиною політикою державного регіоналізму та характеризується організаційною відокремленістю, цілісністю, економічною та демографічною самодостатністю, системою державних органів, які є елементами (підсистемою) державної структури країни;

територіальні округи — функціональні територіальні одиниці, що утворюються з метою виконання державних або освітньо-культурологічних завдань;

освітні округи з університетським центром науки, освіти та культури;

судові округи, які об'єднують території, що обслуговуються міжрайонними судами;

транспортні (залізничні, басейнові) округи;

військові округи, що утворюються та функціонують на основі військової доктрини країни.

2. Факультативні:

екологічна зона — територіальні одиниці, що характеризуються спеціальними умовами функціонування й охорони навколишнього (природного) середовища життя населення;

природно-заповідна зона — ділянки суші та водного простору, природні комплекси й об'єкти яких володіють особливою природоохоронною, науковою, естетичною, рекреаційною та іншою цінністю, і охоронна територія, що прилягає до них;

курортна зона;

зона санітарної охорони джерел водопостачання та курортів; екологічно небезпечна зона, що включає зони відчуження й обов'язкового відселення населення, гарантійного добровільного відселення населення, посиленого екологічного контролю, зона екологічного лиха — простір, в межах якого трапилися стійкі негативні зміни природного середовища, що не сумісні з нормальною життєдіяльністю людини;

зона спеціального екологічного захисту, що прилягає безпосередньо до зон екологічного лиха;

прикордонна зона — прикордонна смуга, що встановлюється безпосередньо уздовж державного кордону та на його сухопутних ділянках або уздовж берегів прикордонних рік, озер та інших водоймищ, але не включає населені пункти та місця масового відпочинку населення;

зона територіальної оборони — територія, що встановлюється з метою прикриття, оборони та захисту державного кордону, морського узбережжя, островних зон, важливих об'єктів і комунікацій від нападу агресора, боротьби з його десантами та диверсійними групами, підтримання режиму військового положення;

режимні територіальні одиниці.

У складі самоврядних територій мають виділятися наступні.

1. Основні:

місто з районним поділом самоврядної території (як правило, республіканського або регіонального значення) столиця України — Київ та місто Севастополь, також найбільші промислові та культурні центри з населенням понад мільйон постійних мешканців (територіальних колективів) типу мегаполісів — Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Харків;

місто з районним поділом територій, що є частиною самоврядної території міста, яке є економічним і культурним центром з розвинутою промисловістю і місцевим господарством;

місто (без районного поділу), як правило, має промислові підприємства, самостійне місцеве господарство (основане не тільки на комунальній власності), достатню для обслуговування населення соціальну і культурну інфраструктуру;

селище міського типу — населений пункт, розташований при промислових підприємствах, будівництвах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розташовані вищі та середні учбові заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні й оздоровчі установи;

район (сільський) — самоврядна і виконуюча функцію політико-координуючого публічного центру територія з граничне допустимим економічним (перш за все аграрний сектор та перероблювальні виробництва) потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією, транспортною і інформаційною інфраструктурою, що забезпечує зв'язок між міськими населеними пунктами, між ними та містами, а також регіональними центрами;

село — самоврядна територія населеного пункту або кількох населених пунктів з єдиним органом місцевого самоврядування і переважанням сільськогосподарської виробничої орієнтації, що не відноситься до інших видів територій, а також прилегла до населеного пункту (пунктам) територія хуторської забудови, земель і вод сільськогосподарського призначення;

2. Факультативні:

область — історично утворена складова частина регіону, у територіальному колективі якої переважає багатонаціональне населення з усталеними загальними традиціями, монологічними складом і менталітетом або компактно представлені нації, етноси або ефективно діюча господарська специфікація;

курортні населені пункти;

селище дачне — компактно забудований населений пункт тимчасового (сезонного) мешкання людей з необхідною мережею комунально-побутових підприємств і установ;

зона вільного підприємництва — відкрита на пільгових умовах економічної діяльності і зовнішньоекономічних зв'язків для світового ринку територія.

Запропонована диверсифікація устрою держави веде до реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування у напрямках:

по-перше, конституційного гарантування місцевого самоврядування, його незалежності і самостійності «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст.140 Конституції України);

по-друге, визнання публічності самоврядної влади, двох рівнів публічної влади — держави і самоврядування, державної і публічно-самоврядної влади;

по-третє, управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування за дорученням держави шляхом делегування державних повноважень (ч. III ст.143 Конституції України) або трансформації суверенних прав держави у самоврядні повноваження територіальних колективів;

по-четверте, допущення наглядної діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням уповноваженого державою органу до суду (пор.: ч.ІІ ст.144 Конституції України) або дострокового припинення їх повноважень у встановленому законом порядку;

по-п'яте, юрисдикційного (краще — спеціального адміністративно-юрисдикційного)

захисту правового статусу місцевого самоврядування і подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій органів місцевого самоврядування, не обмеженої установленням відповідальності, пов'язаної з відшкодуванням збитку, а зверненої до захисту будь-якого публічного інтересу (пор.: ст. 145, 56 Конституції України).

Такий підхід до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування принципово відповідає Конституції України, уявленням про зміст адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, яка має ґрунтуватися на тому, що місцеве самоврядування — основна ланка громадянського суспільства України. Науково-практичним підтвердженням цього підходу концептуально є також чинне законодавство про місцеве управління та місцеве самоврядування.

ЛЕГИТИМНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ — КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Республіканська науково-практична конференція
«До нової України — шляхом реформ». —
1992. — С. 75—77.*

Роль власти, управления и самоуправления на местах в легитимации государственности Украины отражена в Законе от 7.12.90 г. «О местных Советах народных депутатов УССР и местном самоуправлении» (далее : Закон). Преамбула этого Закона определяет значение местного самоуправления в качестве «основы демократического устройства власти в республике», а нормы Закона объявлены ст. 69 обязательными для последующего законодательства (что не помешало изданию нормативно-правовых актов, например, в сфере регулирования коммунальной собственности, не соответствующих Закону). Закон, таким образом, претендует на роль Основ или конституционного Закона. Но закрепленные в нем принципы и ряд положений не выдерживают критики с позиций его нормативно-учредительного потенциала.

В наименовании Закона и некоторых его нормах местные Советы выделены из местного самоуправления, в ст. 2 ч. 1 они включены в систему местного самоуправления как его государственные органы, а в ч. 11 «как представительные органы государственной власти», тем самым поставлены в «конкурентную» позицию в отношении единственно суверенной государственной власти — Парламента. При этом местное самоуправление определяется как «территориальная самоорганизация граждан», что вряд ли характеризует органы государственной власти. Это объяснимо антиэтатистскими настроениями, поиском «способности Советов преодолеть внутри себя этатизм (М. А. Краснов). На практике антиэтатизм привел к обратному результату — суверенизации органов местного самоуправления всех уровней, присвоению ими свойств государственной власти, уже известной мировой практике «оргии самоуправления» (J. Palomoara).

Не соответствует функциям самоорганизации положение территориального общественного самоуправления, которое может осуществлять любые полномочия, переданные им «государственными органами местного самоуправления», в отличие от ограниченного предметами ведения договорного перераспределения компетенции между этими органами (ст. 2, 4, 64).

Изначально противоречиво определено Законом положение исполкома Совета, кото-

рый «только ему подчинен и подотчетен», «обеспечивает решение всех вопросов управления», но «независим в выборе форм и методов организации выполнения решений» (ст. 51, 52, 65 — попытка Президиума Верховного Совета в августе 1991 г. изменить положение была заблокирована Парламентом). Так, задача преодоления верховенства «исполкомии» над «совдепией» (К. С. Рейснер) была практически смещена к созданию нормативных условий распада спирали государственной власти на плоские кольца и следующая за этим потеря легитимности власти, тенденции к «легитимированию» других структур по критерию меры противодействия публично — политической власти и управлению. Уже поэтому нормативная модель системы местного самоуправления не могла выдержать испытания на реализуемость и легитимность.

Положение усложняется отказом законодателя от признания территориального коллектива — фактической социально — политической основы рационализации территориального устройства Республики на принципах: единство суверенной власти, трансформация части суверенных прав в самоуправленческие права территории, управление ею больше чем одним правительством, функционирование в ее пределах больше чем одного коллектива, оптимальная управляемость.

На этих принципах конструируется система органов местного самоуправления, а административная противоречивость координационно-реординационных функций небазового органа в отношении базовых (ст. 35 — 37) снимается созданием известных Закону (ст. 1) и практике ассоциированных управленческих структур и учреждением вместо облсовета на укрупненных территориях — регионального совета в составе руководителей местных Советов, советов директоров, ассоциаций предпринимателей, кооперативов, фермеров и др.; профессиональных референтных групп (по сферам жизни региона); вспомогательного аппарата. Председатель избирается советом из числа народных депутатов Украины, не входящих в состав совета, и утверждается Президентом.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Юридичний вісник. — 2000. — № 2. — С. 78—85.

Вітчизняний досвід організації управління на місцях та ідеологія муніципальних реформ XIX ст., визнання державної природи місцевих органів влади і управління після Жовтневої революції (1917 р.) і подальше реформування за кордоном місцевого управління у 80–90-х роках XX ст., що іменується у світовій літературі як «муніципальна» або «тиха революція», сучасна законодавча практика зарубіжних країн і теоретичні наукові розробки тих країн, що будуються на основі слов'янських мов, нарешті, чинне законодавство України і конституційні конструкції (див.: ст. 7, 140 — 146 Конституції України) свідчать про те, що концептуально співвідношення державного управління (власного предмета адміністративного права) і місцевого самоврядування (предмета конституційного і муніципального права) має визначитися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

В зв'язку з цим не є однопорядковими самоврядування — демократія — народовладдя — народний суверенітет. Подібний підхід можливий при політологічному порівняльному аналізі, але в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України), хоча відомо, що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси територіальних громад або їх об'єднань. Тому, зокрема, законодавчо затверджується необхідність поєднання інтересів народу, держави та територіальних громад.

У державно організованому суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окре-

мими територіями та забезпечення легітимності управління як довіри населення до влади і його готовність брати спільну участь в управлінні. Таким чином досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється народовладдя — належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України), до територіальної громади, демократичність управління якої (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування.

Ця тенденція постає цілком позитивною, але її гіперболізація за умов дії законодавства України 1990 — 1992 рр. призвела до ізоляціоністських наслідків, прагненню до «суверенізації» територій. Негативно оцінюючи ці процеси, не можна таким же чином оцінювати саму тенденцію, робити висновки про слабкість, перш за все, адміністративних зв'язків між центральним урядом і регіональним самоврядуванням, крім зв'язків через місцеві державні адміністрації. Навпаки, таку тенденцію в якості нормального розвитку місцевого самоврядування і його співвідношення з державою необхідно розвивати, переборюючи природно виникаючі в силу неспівпадіння інтересів держави і територіальних громад суперечності, а також в значній мірі ірраціональні детерміновані суперечності і розходження між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. В дійсності проголошене Президентом України як одне із стратегічних завдань рух «Від всевладдя центру до активної регіональної політики» — має розвиватися «на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів»¹.

Одним з ефективних засобів подолання природних і штучних протиріч в системі місцевого управління є визнання адміністративно-правових властивостей органів місцевого самоврядування, їх адміністративно-правового статусу.

За чинним законодавством місцеве самоврядування — це право і здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання

¹ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 р. : Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. // Урядовий кур'єр. — 2000. — 28 січня.

місцевого значення. Право і здатність територіальної громади, які вперше встановлені Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі: Закон про місцеве самоврядування)¹, означає, по-перше, можливість та здатність громади мати права та нести обов'язки, по-друге, гарантовану державою здатність власними діями одержувати права та обов'язки, по-третє, самостійно вирішувати, які права та обов'язки здійснювати громадою або її органами (органами місцевого самоврядування), а які доручити іншим органам, організаціям, установам.

В залежності від характеру, змісту, суб'єктного складу суспільних відносин, які виникають при реалізації правоздатності та дієздатності громади, вона або, частіше, органи місцевого самоврядування одержують відповідний статус, який регулюється статутними і іншими актами громади та органів місцевого самоврядування чи певного профілюючою галуззю права — конституційним, адміністративним, цивільним, спрофільованими на них:

- земельним, екологічним, фінансовим і іншими галузями, або комплексною галуззю;
- муніципальним правом (правом місцевого самоврядування).

Конституційні відносини, які практично «примішуються» до будь-яких суспільних відносин громади та її органів, політична орієнтація на громадську теорію місцевого самоврядування (територіальна громада та її органи — джерело та суб'єкт позадержавної публічної влади, «муніципальної влади») чи на державницьку теорію (децентралізація державної влади, обслуговуюча роль територіальної громади та її органів щодо інтересів та мети державної влади), відповідний тип управлінських відносин обумовлюють статуарне положення територіальної громади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, визначають їх адміністративно-правовий статус.

Адміністративне право, за сучасними уявленнями, не ототожнюється з регулюванням державного управління, але ж у всякому разі має власним предметом державно-управлінські відносини, що встановлюються заради досягнення мети держави, опосередковані її виконавчою та розпорядчою діяльністю, обов'язково мають в якості однієї із сторін суб'єкта державного управління, а порушення правових норм, які регулюють ці відносини, тягне конституційну чи адміністративну відповідальність.

Територіальна громада, за чинним законодавством, не є державною інституцією, а органи місцевого самоврядування не є суб'єктами державного управління. Тому їх слід розглядати як складові громадянського суспільства, в якому суспільні відносини мають розвиватися та функціонувати на самоврядних засадах, самовиявленні інтересів і волі окремих індивідів та їх асоціацій, які діють в правовому (вільному від державного управління) просторі суспільства.

Але становлення, функціонування громадянського суспільства (як частини загального соціуму-суспільства) у поза державній сфері суспільних відносин не означає його ізолюваності від державно-правових інститутів, організаційно-управлінської діяльності державних органів та організацій, а передбачає взаємозв'язок громадянського суспільства і держави. При цьому використовуються різні державно-правові засоби — законодавчі акти, правові відношення, що складаються в зв'язку з правовим регулюванням поведінки людей, організацією, реорганізацією, діяльністю і припиненням діяльності об'єднань, функціонування інших інститутів громадянського суспільства, договірні і позадоговірні засоби правового регулювання взаємовідносин, взаємодії суспільства і держави, правоохоронна діяльність держави, її органів і організацій.

Засоби державно-правового впливу на громадянське суспільство і його найважливіші принципи, взаємовідносини держави і громадянського суспільства на індивідуальному і масовому (асоційованому) рівнях закріплені й оформлені в системі конституційного ладу. У відмінності від суспільства, у яке держава входить в якості найважливішої політичної організації, центру, навколо якого «обертається» і усе політичне життя, громадянське суспільство не включає державу, незважаючи і на те, що усі його потреби й інтереси в різних ступенях і формах знаходять відбиття в державній діяльності, переломлюються «крізь» волю держави, одержуючи загальне значення в системі законодавства, юридичних засобів, що забезпечують стабільний і нормальний розвиток громадянського суспільства.

Тому не процес обертання від «поглинання державою суспільства», не перетворення держави в орган «цілком підпорядкований» (К. Маркс) громадянському суспільству, не заперечення верховенства державної влади на території країни з приводу боротьби з етатизмом (що безпідставно ототожнюється з тоталітаризмом) визначають прогресивний і демократичний розвиток країни, а, насамперед, службова роль держави у відношенні до громадянського суспільства, відтворення для нього нормальних демократичних умов розвитку.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Держава визнає, підтримує та гарантує місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України, ст. 4 Закону про місцеве самоврядування):

здійснення народом (точніше: населенням) влади через органи місцевого самоврядування (ч. II ст. 5 Конституції України);

«реальну здатність» територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення (ст. 2.1 Закону про місцеве самоврядування);

здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування безпосередньо, через місцеві ради та їх виконавчі органи (там же, ст. 2.2);

розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб (мінімальний бюджет місцевого самоврядування) шляхом участі у формуванні бюджетів місцевого самоврядування (ч. III ст. 142 Конституції України), зокрема, фінансової підтримки місцевого самоврядування, формування районних та обласних бюджетів з коштів державного бюджету для розподілу між територіальними громадами, відрахування для них загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів (там само, ст. 1, 43.18, 61.2, 63.1);

збалансування місцевих бюджетів з метою забезпечення мінімального рівня соціальних послуг на душу населення не нижче рівня мінімальних соціальних потреб шляхом передачі коштів до місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій (там само, ст. 66.3);

взаємодію органів держави із органами місцевого самоврядування, поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 2.6, 3, ч. I ст. 35 Закону України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації»¹; ст. 4, 58.2 Закону про місцеве самоврядування); прирівнювання посадових осіб місцевого самоврядування до відповідних категорій посад державних службовців, розповсюдження на них Закону України «Про державну службу»² (Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1994 р. «Про віднесення посад працівників місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і

присвоєння їм рангів державних службовців»³), але збереження відмінностей служби в органах місцевого самоврядування (див., наприклад: ст. 23 Закону України «Про державну службу» із змінами Законом від 13 травня 1999 р. щодо вікових обмежень перебування на службі); невтручання держави в справи самоврядування (ст. 20, 71.2 Закону про місцеве самоврядування; ч. I ст. 35 Закону про місцеві адміністрації).

Як самостійний суб'єкт адміністративного права органи місцевого самоврядування мають свій предмет відання, обов'язки, повноваження, відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції, вони виконують публічно-владні, адміністративні за природою, виконавчо-розпорядчі, дозвольно-реєстраційні, контрольні функції, забезпечують виникнення та динаміку адміністративних правовідносин регулятивного чи правоохоронного змісту.

Предметом відання органів місцевого самоврядування є, за Законом, питання місцевого значення. Це поняття дуже широке, недостатньо визначено і на практиці обмежується змістом обов'язків та повноважень.

Загальним обов'язком органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є діяльність лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України, ст. 24.3 Закону про місцеве самоврядування). Певні обов'язки встановлюються поточним законодавством та статутами територіальних громад. Так, Закон про місцеве самоврядування передбачає обов'язок органів і посадових осіб діяти в інтересах територіальної громади, поєднуючи їх з інтересами держави (ст. 4), звітувати територіальній громаді про свою діяльність, управляти об'єктами права комунальної власності так, щоб не «ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування», не «зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню» (ст. 60.7) і інші.

Спеціальні обов'язки встановлюються у відношеннях з державою. Закон про місцеві адміністрації покладає на них державний контроль на території за виконанням органами місцевого самоврядування законів і інших нормативно-правових актів держави (ст. 16), за здійсненням наданих цим органам виконавчою владою повноважень (стст. 22.3, 25.3, 28, 34,

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.

² Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

³ Про віднесення посад працівників місцевих Рад народних депутатів їх виконавчих комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і присвоєння їм рангів державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1994 // Урядовий кур'єр. — 1994. — 23 грудня.

35; ст.ст. 20, 76.2 Закону про місцеве самоврядування), покладені деякі реєстраційні функції (ст. 15.1, 19.2 Закону про місцеве самоврядування). У всіх цих випадках виникають обов'язки у органів місцевого самоврядування.

Але, передусім, адміністративна правосуб'єктність виявляється у органів місцевого самоврядування при здійсненні — функцій, які виконуються на підставі делегованих цим органам державою повноважень. Про що йдеться в п. 5 ст. 3 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, п. 5 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування¹ та має відбиття в Конституції України (ч. II ст. 143), Законі про місцеве самоврядування і Законі про місцеві адміністрації.

В українському законодавстві делегування повноважень з'явилося одночасно із визнанням місцевого самоврядування на початку 90-х років, під час дії перших законів про місцеве самоврядування, в яких перелічені декілька таких повноважень (на адресу виконавчих комітетів сільської, селищної, міської ради і додатково 19 виконкомів міських Рад обласного підпорядкування), що виконавчі органи місцевих Рад одержали від органів державної виконавчої влади з питань житлово-комунальних послуг, землекористування, екології, культури та освіти тощо. Виконкоми міських Рад обласного підпорядкування за дорученням державної виконавчої влади також здійснювали повноваження щодо планів розміщення, спеціалізації і розвитку підприємств, організації житлово-будівельних і гаражних кооперативів, видачі дозволів на заняття індивідуальною трудовою діяльністю, затвердження дільничних інспекторів міліції, керування роботою органів запису актів громадянського стану, нотаріату та державного архіву тощо. Після прийняття Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України², Указом Президента України від 30 грудня 1995 р. «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» обсяг цих повноважень значно поширено: у сільських, селищних та міських Радах до 13, а у міських Радах міст обласного підпорядкування — 42.

Конституція України передбачає «надання» органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади (ч. III ст. 143) та «делегування» повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям (ч. VI ст. 118). Закон про місцеве самоврядування перелічує вісімдесят таких «наданих» повноважень і лише 67 — власних щодо органів місцевого самоврядування, хоча за природою більшу частину «наданих» повноважень треба було не надавати чи делегувати, а трансформувати в самоврядні повноваження. Це більш узгоджується із Конституцією України, між нею і Законами про місцеве самоврядування та місцеві адміністрації (пор., наприклад: ст. 1, 43, 28, 44 Закону про самоврядування та ст. 1, 5, 14, 15, 18.4, 19, 29, 34 Закону про місцеві адміністрації) і цими Законами, а також сприятиме уточненню адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування.

Окремою групою повноважень, які спрямовані на дію органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, є їх власні публічно-правові повноваження, завдяки яким ці органи функціонують як публічна влада. Серед них — дозвольно-реєстраційні повноваження. Органи місцевого самоврядування надають дозвіл (та скасовують його), зокрема, на спеціальне використання природних ресурсів районного або обласного значення, на спорудження об'єктів містобудування, на розміщення реклами. Їм надано право, наприклад, реєстрації об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних і гаражних кооперативів.

Публічно-владні функції органи місцевого самоврядування виконують, коли здійснюють розпорядчі повноваження щодо будь-яких суб'єктів на відповідній території. В цьому разі вони можуть діяти за інтересом держави, наприклад, організуючи відповідні акції щодо виборів органів державної влади (див.: ст. 12, 14, 20 Закону України від 5 березня 1999 р. «Про вибори Президента України»³), надаючи згоду на розміщення об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких включає відповідну територію, на створення спеціальних вільних та інших зон за ініціативою Президента або Кабінету Міністрів України (ст. 26.38, 46 Закону про місцеве самоврядування), забезпечуючи допризовну підготовку громадян до військової служби (ст. 8.2 Закону України від 18 червня 1999 р. «Про загальний військовий обов'язок і військову

¹ Див.: Орзих М. Ф., Баймуратов А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса, 1996.

² Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

³ Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 14 — Ст. 81.

службу»¹), чи за інтересом територіальної громади, наприклад, при затвердженні маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту (там же, ст. 30.13).

Місцеве самоврядування як будь-яка управлінська діяльність передбачає контроль. Внутрішній контроль органів місцевого самоврядування повинен регулюватися законодавством про самоврядування (муніципальним правом). Зовнішній контроль має адміністративно-правову природу, незалежно від галузевого законодавства. Так, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за місцевими адміністраціями у частині повноважень, делегованих їм радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань, за будь-якими суб'єктами щодо стану благоустрою виробничих територій, організації озеленіння, охорони насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян, діяльності стоянок автомобільного транспорту, використання коштів фонду загальнообов'язкового навчання незалежно від джерела цих коштів і т. інше.

Адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування може бути зв'язана із підпорядкованістю, коли складаються субординаційні відносини, наприклад, між органами місцевого самоврядування та підприємствами, організаціями та установами комунальної власності, або відносини по координації. Прикладом може бути координація органами місцевого самоврядування діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів, затвердження місцевих містобудівельних програм, генеральних планів населених пунктів (ст. 12 Закону України від 29 жовтня 1992 р. «Про основи місце будування»²).

Відокремлюються важливі для управлінської (самоврядувальної) діяльності реординаційні відносини. Вони свідчать про правовий зв'язок, взаємодію органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права із іншими суб'єктами права. Закон про місцеве самоврядування, зокрема, накладає обов'язок на місцеві державні адміністрації у разі розгляду питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування. З другого боку, коли ці органи розглядають питання, які торкаються інтересів інших суб'єктів, вони мають запрошуватися на відповідні засідання, а в певних випадках їх представники, посадові особи

мають обов'язок прийняти участь, з'явитися в органи місцевого самоврядування.

З реординаційними повноваженнями безпосередньо межують права органів самоврядування на пропозиції державним органам, підприємствам, організаціям, установам. До таких прав можливо віднести повноваження на пропозиції до державних органів щодо планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів, оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність підприємств, організацій, установ, що належать до інших форм власності» участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програмах охорони довкілля.

Публічно-владними є також повноваження органів місцевого самоврядування або органів цих органів (відома адміністративному праву конструкція «орган органу»), депутатів рад щодо запитів депутатів, рекомендації та висновки постійних комісій рад, звіти і пропозиції тимчасових контрольних комісій рад. Тут міститься обов'язок відповідного адресату зазначених актів реагувати відповідним чином — розглянути, надати відповідь, застосувати певні заходи, прийняти рішення, здійснити все це у встановлені строки.

Адміністративні за власною природою є повноваження по виданню актів як внутрішньо організаційних, наприклад, наказів керівників структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, які діють в межах цих підрозділів, так і загально обов'язкових актів-рішень рад, їх виконавчих органів, розпоряджень сільських, селищних, міських голів. Видані в межах повноважень органів місцевого самоврядування, ці акти діють на відповідній території і розповсюджуються на всіх суб'єктів, які мешкають або функціонують на території. Загальна обов'язковість актів для виконання органами державної виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, організаціями, установами, посадовими особами, окремими фізичними особами незалежно від їх приналежності до територіальної громади передбачається ст. 73.2 Закону про місцеве самоврядування. Невиконання, неналежне виконання актів місцевого самоврядування тягне юридичну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність, а в разі, коли це призвело до збитків — також матеріальну відповідальність, яка може застосовуватися одночасно з адміністративною та дисциплінарною.

Закон про місцеве самоврядування прямо встановлює таку відповідальність місцевих дер-

¹ Про загальний військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 18 червня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 33. — Ст. 270.

² Про основи містобудування: Закон України від 29 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.

жавних адміністрацій, їх голів аж до внесення до Кабінету Міністрів районною або обласною радами пропозицій щодо голови адміністрацій чи висловлення йому недовіри, що за певними умовами тягне обов'язкову його відставку (ст. 29.31, 33, 72.2, 3).

Щодо інших посадових осіб виконавчі органи сільських, селищних, міських рад правомочні внести подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони «ігнорують законні вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів» (там же, ст. 38.3). Нема юридичних завад ініціювати такі ж пропозиції у відношенні голови місцевої адміністрації.

Адміністративна відповідальність за невиконання рішень органів місцевого самоврядування настає також у загальному порядку — за адміністративні правопорушення, відповідальність

за які має встановлюватися місцевими радами (ст.ст. 5, 107, 152, 159, 182 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування гарантується державою, охороняється державними органами, які в інстанційному порядку можуть прийняти заходи щодо захисту місцевого самоврядування, наприклад, при зверненні цих органів до Кабінету Міністрів, Президента України. Законом гарантується також судовий захист прав місцевого самоврядування, зокрема, щодо визначення незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ, якщо вони обмежують права територіальної громади, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямовані на порушення прав громадян (див.: ст.ст. 4, 38.4, 42.15, 43.30, 55.16, 59.10, 71.4).

ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ УКРАЇНИ

*Правова держава : зб. наук. пр. /
Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. —
К., 1993. — Вип. 6. — С. 96—104.*

У сучасній теорії і практиці державно-правового будівництва проблема суверенітету із площини переважно теоретичних розмірковувань про його поняття, природу, носія, відношення до певних теорій (федеративного дуалізму, кооперативного федералізму, федерально-матричної моделі та ін.) перемістилася у сферу політичних рішень і відповідних юридичних конструкцій, гострих парламентських дебатів і мітингових дискусій.

Політична актуалізація проблеми у зв'язку з набуттям Україною реального державного суверенітету за умов «федералістської революції», що охопила весь світ»¹, і очевидної недостатності сучасних науково-практичних здобутків призвела до ситуації, коли будь-яке соціально-економічне чи політичне завдання набуває суверенної характеристики. Не тільки в публіцистиці, наукових виданнях, а й правотворчій практиці з'явилися конструкції економічного й екологічного, колективістського й особистого суверенітетів, суверенітету науки і народної освіти, підприємств і окремих громадян.

Оголошується територіально-регіональний суверенітет аж до проголошення «народного суверенітету району» і «вільного міста» (очевидно виходячи з «вольностей» магдебурзького права XV ст.), суверенітету селянського двору, прийняття «універсалу про владу», правотворча діяльність якої незалежна від законів держави² тощо.

¹ Exploring federalism / D. Elazar. — Tuscloosa. — 1987. — P. 8.

² Правовые проблемы национальных решений СССР // Сов. гос-во и право. — 1989. — № 5. — С. 138; Чешко С. Экономический суверенитет и национальный вопрос / С. Чешко // Коммунист. — 1989. — № 2; Ойгензихт В. А. Гражданско-правовые средства защиты экономического «суверенитета гражданина и предприятия» / В. А. Ойгензихт // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. — Киев, 1990; Статус Киевского района г. Одессы / принят сессией Совета народных депутатов 12 июля 1990 г. // Веч. Одесса. — 1990. — 17 авг.; Феоданов Ю. Без свободы нет науки / Ю. Феоданов // Изв. — 1990. — 28 сент.; Кавун А. Что говорят «демократы» / А. Кавун // Правда Украины. — 1990. — 29 сент.; В Прокуратуре Украинской ССР // Там само. — 3 окт.

Насправді те, що називають економічним, екологічним та іншими видами «суверенітету», є принципово неправильним розумінням терміна або змішуванням суті явища (суверенітет) з умовами його становлення чи реалізації. В цьому плані привертає увагу чітка позиція Верховної Ради України, яка не сприйняла законопроектні конструкції про економічний чи екологічний суверенітет, а закріпила в Декларації про державний суверенітет України «матеріальну основу суверенітету», самостійність у забезпеченні екологічної безпеки, а в Законі УРЮР від 3 серпня 1990 р. «Про економічну самостійність Української РСР» назвала економічну самостійність країни «умовою державного суверенітету України»³.

Однак відомі міркування про відмову від державно-правового змісту суверенітету, спроби виправдати використання поняття «суверенітет» не тільки в політично-правовому сенсі, не тільки стосовно держави, нації і народу і не тільки в сенсі верховенства та незалежності влади⁴ не можна зводити до понятійно-термінологічних неточностей. Тут проявляються правовий нігілізм, розмивання загальновизнаних у політології і державознавстві уявлень, що значно ускладнює практичну реалізацію проголошеного пріоритету загальнолюдських цінностей і формування правової держави.

Небезпека подібних тенденцій в теорії і практиці державно-правового будівництва посилюється абсолютизацією в науці і законодавстві уявлень про суверенітет як повновладдя, про «всю повноту державної влади» (ст. 1 Закону СРСР від 26 квітня 1990 р. «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації»), «повноту і неподільність влади» (преамбула Декларації про державний суверенітет України)⁵. Ці позиції набувають

³ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429, ч. 6, 7. № 34 — Ст. 499, п. 1.

⁴ Ойгензихт В. А. Гражданско-правовые средства защиты / В. А. Ойгензихт // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. — Киев, 1990. — С. 165.

⁵ Демокритизация советского общества и государственно-правовые аспекты национальных отношений в СССР //

емоційно-публіцистичного забарвлення в констатації того, що Л. І. Брежнев навіть подарував нам у свій час концепцію «обмеженого суверенітету», а нині брежневська доктрина «обмеженого суверенітету» відкинута¹.

Передусім, навряд чи можна цій концепції давати ім'я певного політичного діяча чи взагалі пов'язувати її виникнення з радянською доктриною суверенітету. Ця концепція була доволі популярною у західній політології і міжнародній практиці, а нині одержала додаткові аргументи у зв'язку з активним обговоренням співвідношення права націй, народу і людини. Зокрема, проблематика сесії Страсбурзького міжнародного інституту з прав людини 1989 р. сконцентрувалась, на думку генерального секретаря інституту А. Кісса, довкола мінливого співвідношення між двома фундаментальними цінностями міжнародної спільки держав — невтручанням у внутрішні справи, правом народу самостійно визначати умови свого існування і захистом прав людини, дотриманням державами своїх міжнародних зобов'язань. Зміна цього співвідношення призвела до велими суттєвого звуження суверенітету держав². До такого самого висновку дійшли відомі вчені В. І. Васильєв і Б. В. Крылов, які стверджують, що державний суверенітет «як щось абсолютне ніколи не існував і не міг існувати... будь-яка держава явно обмежена в зовнішньополітичній сфері»³.

Висновок, по суті, правильний, хоча точніше було б говорити не про звуження чи обмеження суверенітету, а про його юридико-логічний зміст, межі (обсяг) якого зумовлені певними зовнішніми, суміжними із суверенітетом державно-правовими явищами. До них належать не тільки обов'язкові для держав міжнародно-правові стандарти, а й відношення між носієм (суб'єктом) суверенітету (суверенною державною владою) та іншими суб'єктами, які володіють суверенітетом (у федерації, конфедерації, іншому союзу держав) чи владними повноваженнями на своїй території, котра включена в просторові межі дії суверенної влади.

Проблематичною є також безумовна констатація в елементному складі змісту суверенітету повноти і неподільності влади при одночасному закріпленні в законі повновладдя органів місцевого самоврядування, які створюються «для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя (ст. 1 Закону України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування»⁴) (далі Закон про місцеве самоврядування) і здійснення влади «за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 3 Декларації про державний суверенітет України).

Насправді визначальними ознаками державного суверенітету є його непохідність і невідчужуваність. Ці ознаки логічно субординують усі інші з урахуванням: 1) міжнародних зобов'язань держави; 2) суверенних прав держави, переданих іншим суб'єктам міжнародних та міждержавних відносин чи одержаних від них як угоди (див., наприклад, статті 1, 9 Закону СРСР від 26 квітня 1990 р. «Про розмежування повноважень між Союзом РСР та суб'єктами федерації»⁵); 3) прав державної автономії (див., наприклад, Закон України від 29 квітня 1992 р. «Про статус автономної республіки Крим»⁶); 4) прав національно-адміністративних одиниць (див., наприклад, ст. 2 Декларації прав національностей України⁷) або місць компактного проживання національних груп (див., наприклад, ст. 3 Закону СРСР від 3 квітня 1990 р. «Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки із СРСР»⁸); 5) прав делегованих державою різним рівням місцевого самоврядування (див., наприклад, ст. 42 Закону про місцеве самоврядування); 6) прав, трансформованих у «самоврядні права» територіальних колективів.

Делегування прав суверенної влади органам місцевого самоврядування, трансформація цих прав у самоврядні права територіальних колективів не одержали понятійно-термінологічного відображення в літературі і законодавстві, хоча передбачались, зокрема, за законами СРСР від 9 квітня 1990 р. «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» (статті 1, 4, 6,

Сов. Гос-во и право. — 1989. — № 1, 2; Відомості З'їзду народних депутатів і Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

¹ Ваксберг А. Термины, которым решать все / А. Ваксберг // Лит. Газ. — 1989. — 27 сент.; Мусатов В. Л. Перемены в Восточной Европе и наша перестройка / В. Л. Мусатов // Правда. — 1990. — 14 мая; Бутенко А. Неотчуждаемый суверенитет / А. Бутенко // Там само. — окт.

² Collection of lectures: texts and summaries. — Strasbourg, 1989. — P. 16.

³ Васильев В., Крылов Б. Каким должен быть Союзный договор / В. Васильев, Б. Крылов // Изв. — 1990. — 10 авг.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — С. 387.

⁵ Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. — 1990. — № 19. — Ст. 329.

⁶ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 419.

⁷ Голос України. — 1991.

⁸ Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. — 1990. — № 15. — Ст. 252.

25 та ін.), від 10 квітня 1990 р. «Про основи економічних відносин Союзу РСР, союзних і автономних республік» (статті 3, 7 та ін.)¹, від 3 квітня 1990 р. «Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки із СРСР» (статті 2, 3, 6, 10, 14, 19), від 2 квітня 1990 р. «Про посилення відповідальності за посягання на національну рівноправність громадян і насильне порушення єдності території Союзу РСР» (статті 2, 3)², від 3 серпня 1990 р. «Про економічну самостійність УРСР» (статті 5, 10, 11)³, за Законом України про місцеве самоврядування (статті 32, 42).

Враховуючи цю праворегулятивну ситуацію і прийняття Верховною Радою України, а пізніше апробацію на практиці і подальше «доведення» пакета нормативно-правових актів про місцеве самоврядування і місцеві Ради народних депутатів, необхідно критично-конструктивно проаналізувати чинне законодавство, особливо Закон про місцеве самоврядування. Тут передусім треба звернути увагу на фундаментальні положення, які є універсальними (або такими, які претендують на цю роль) юридичними інструментами правового забезпечення системи самоврядування на місцевому (регіональному) рівні.

В Законі немає поняття «територіальний колектив». Його передбачається ввести за проектом Конституції України 1993 р., без включення в нього громадських організацій, громадських рухів, які формуються за територіальним принципом і нерідко вирішують (чи беруть участь у вирішенні) серйозні питання місцевого значення. Навряд чи трудові колективи доцільно залишати поза системою місцевого самоврядування. Все це веде до ускладнень при застосуванні, наприклад, ст. 7, яка визначає суб'єктам права комунальної власності не територіальний колектив, а «адміністративно-територіальну одиницю», хоч управління майном здійснюється від імені населення (ч. 3 редакції Закону від 5 червня 1992 р.), ч. 4 ст. 4, яка передбачає можливість делегування повноважень Рад органам територіальної самоорганізації громадян, ч. 4 ст. 6, яка передбачає включення до місцевого господарства певних об'єктів «за згодою населення». Крім того, ці положення ускладнюють реалізацію повноважень наданих законодавством трудовим колективом, зокрема Законом УРСР від 3 серпня 1990 р. «Про економічну самостійність Української РСР», який гарантує невтручання державних органів у діяльність підприємств та інших суб'єктів

господарювання (ст. 8) і Законом України від 27 березня 1991 р. «Про підприємства в Україні» (статті 15, 26.1, ч. 2, 26.9, 33). (Вказані нормативні положення не витримують критики з точки зору розподілу влади. У цьому зв'язку треба визнати неточною вказівку в ст. 31 про «підпорядкованість» виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад цим Радам, хоча у ст. 32 говориться про незалежність виконавчих комітетів у визначенні форм і методів своєї діяльності. Більш правильним буде вести мову про підконтрольність, підзвітність Радам і відповідальність виконавчих органів тільки перед Радами, які їх створили. Треба також уточнити, на якому рівні акти органів управління можуть бути визнані недійсними (ч. 4 ст. 57). У нинішніх умовах «законобісся». (Ю. Феофанов) місцевих «парламентів» і перевищення повноважень державною адміністрацією ці питання вимагають негайного нормативного вирішення.

Політико-правове значення визнання законом по суті і термінологічно «самоврядних прав територіальних колективів» як різновиду суб'єктивно-колективного публічного права⁴ полягає у тому, що поза практичною легітимациєю суверенної влади ніяка державність неможлива. А легітимність суверенної влади стає реальністю не у парламенті, а на місцях, де ця влада і її закони отримують довір'я і визнання територіальних та інших колективів, населення.

З цією метою необхідно, враховуючи тенденції децентралізації влади і управління⁵, які одержали нормативно-правові і законопроектні підстави, зупинити процеси «розмивання» суверенної влади на місцях, явного її «присвоєння» органами місцевого самоврядування, виділення носієві суверенітету компетенції за «залишковим принципом» і на цій основі створення небаченої в світі перевернутої піраміди влади. Тут навряд чи можна підтримати «висунуту Президією Верховної (Ради Росії «універсальну, по суті, концепцію будівництва нових структур влади «знизу вгору», коли кожен рівень оволодіває тими повноваженнями, які здатний ефективно, в інтересах свого населення освоїти, і передає

⁴ Тут використовуються визнані в світовій літературі конструкції суб'єктивного публічного права в його класичному розумінні (за О. Бюлером) і «права колективного, права групи, а не особи» (за М. Кренстоном) (Bauer N. *Yeschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht*. — Berlin, 1986. — S. 77; Granston M. *What are human rights?* — 1988. — №. 7. — P. 87).

⁵ Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. Доповідь Президента України Л. М. Кравчука на науково-практичній конференції «Актуальні проблеми управління територіями на Україні» // Голос України. — 1992. — 28 лист.

¹ Там само. — № 16. — Ст. 270.

² Там само. — № 15. — Ст. 247.

³ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 34. — Ст. 499.

на «верхній» рівень ті повноваження, які становлять загальнодержавний інтерес»¹.

Таке конструювання влади є нововведенням у світовій державознавчій теорії і практиці, не має поки що переконливих теоретичних аргументів чи серйозних набутоків, а в практиці державного будівництва може привести до прагнення органів місцевого самоврядування «придбати» якнайбільше прав, віднести до «місцевого життя» й ті питання, які мають опосередкований вихід на законні інтереси інших регіонів, загальнодержавні інтереси і навіть загальнолюдські, закріплені в міжнародних стандартах цінності. Не заперечуючи необхідності «вироснути знизу вгору» компетенцію структур влади, управління і самоврядування в умовах формування правової держави, треба, по-перше, виключити можливість легалізації розподілу повноважень, визначення компетенції місцевих організаційних структур ким-небудь іншим, крім суверенної влади. По-друге, в межах, встановлених суверенною владою, надати органам влади, управління і місцевого самоврядування право самостійно розв'язувати організаційно-структурні питання і розподіляти повноваження всередині регіональної системи місцевого самоврядування. По-третє, на місцях чітко диференціювати компетенцію місцевих органів територіального самоврядування і місцевих «агентів» суверенної влади в особі місцевих державних адміністрацій з обов'язковим збереженням за ними права припинення правових актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з порушенням законодавства, до вирішення питання у судовому порядку.

Це призведе до необхідності переглянути конституційну норму про «єдину систему представницьких органів державної влади» — від селищних і сільських до обласних; визначити територіальну модель органів влади і управління та самоврядування² і, враховуючи це, норма-

тивно зафіксувати ланки місцевого самоврядування з «набором» самоврядних прав і орган державної влади в регіоні; застосувати на завершальному етапі реформування структури влади, управління і самоврядування в країні поширений, особливо на американському континенті, принцип: територією управляє більше, ніж один уряд³.

У цій державно-правовій диспозиції суверенна держава як найбільш загальна територіальна організація населення, асоціація людей за територіальною ознакою займе позицію «нейтральної арени» комунікації спеціальних суб'єктів — носіїв владних публічно-державних та публічно-самоврядних⁴ повноважень, постане «нейтральним інструментом», який використовується суб'єктами в їхніх взаємовідносинах. Ці державно-правові відносини можуть бути побудовані на основі поєднання і збігу інтересів, які досягаються за допомогою систематичних консультацій і узгоджувальних процедур (так звана шведська модель самоврядування), або, виходячи з необхідності здійснення суверенної влади, через місцеве самоврядування (так звана американська модель). Але в будь-якому випадку суверенна (публічно-державна) влада відходить «від практики опіки з боку держави стосовно органів самоврядування», визнає самостійність територій, структурний характер територіальних колективів, забезпечує державно-правовими засоби формування, функціонування і захист цих колективів та їх публічно-самоврядних структур у системі демократичної правової держави.

¹ Хасбулатов Р. Под флагом может и должно происходить возрождение России // Известия. — 1990. — 25 сент.

² Орзіх М. У пошуках оптимальної моделі / М. Орзіх // Урядовий кур'єр. — 1993. — 2 лют.

³ Д. Елазар, зараховуючи цей принцип до основ американського федералізму, зауважує, що після другої світової війни популярність цієї «Європи етнічних регіонів» привела до того, що цей принцип перестав відлякувати західноєвропейців, а федералізм у таких країнах, як ФРН, Австрія, Швейцарія, взагалі йде шляхом «накладання системи договорів на піраміду влади»

⁴ Орзіх М. Рационалізація територіального устрою України — основа оптимального управління територіями / М. Орзіх // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — К. 1992. — С. 13.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА НА ПОЧАТКУ XXI СТОЛІТТЯ

*Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. /
МОН України, ОНЮА. — О., 2001. — Вип. 11. — С. 144—148.*

Формування суверенної правової державності України в останнє десятиріччя XX століття в умовах демократизації громадянського життя, тенденцій до регіоналізації країни і децентралізації управління, під впливом західно-європейських прогнозів про настання ери, коли світ буде поділений «між комунами, регіонами, національною і європейською державою», при явній недостатності вітчизняних науково-практичних наробків щодо місцевого самоврядування призвело до територіально-регіонального «суверенного буйства» аж до проголошення «народного суверенітету району», «вільного міста», прийняття «універсалу про владу» у регіоні та ін.

Ці процеси стимулювалися «різкими рухами» законодавця — від визначення місцевого самоврядування як «основи... устрою влади в республіці... утвердження повноти народовладдя», незалежності самоврядування від державної влади, його самостійності при вирішенні усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення» (Закон від 7 лютого 1990 р. — пор.: Закон від 26 червня 1992 р.) до відновлення вертикалі місцевих представницьких і виконавчих органів, їх «подвійної» природи (Закони від 3 лютого 1994 р. і 2 квітня 1994 р., Указ Президента України від 6 серпня 1994 р.), «єдиної системи Рад народних депутатів», що є «представницькими органами державної влади і самоврядування» (проект Закону «Про місцеві Ради», липень 1994 р.).

Організаційно-діяльнісною рефлексією на це з'явилися відцентрові прагнення місцевих управлінських (самоврядних) центрів з орієнтацією на підвищення рівня соціальних очікувань. У результаті замість вимог самоврядування виникали відцентрові тенденції, і коли центр змушений був відступати, відцентрові тенденції перевищували первісні надії.

У результаті — «розмивання» суверенної влади держави на місцях, явочне її привласнення органами місцевого самоврядування, надання носію суверенітету компетенції за «залишковим принципом». Так створилася невідома світовому державотворенню перекинута піраміда влади замість природного в умовах демократії процесу «виращування» компетенції публічно-владних

структур знизу нагору та її розподілу зверху вниз.

Альтернативою перекрученої структури відносин центра-місця у майбутньому, за науково обґрунтованими прогнозами, має бути конституційно-оформлена децентралізація управління із збереженням керованості країни: трансформація суверенних прав держави в самоврядні права територіальних колективів (громад), статутарне фіксування двох рівнів публічної влади — державної і самоврядної, що використовує розповсюджений, особливо на американському континенті, принцип: «територія керується більше, ніж одним урядом».

У цій державно-правовій диспозиції держава має перетворитися у «нейтральну арену» комунікації суб'єктів публічно-самоврядних повноважень і забезпечити відмовлення від практики опіки з боку держави щодо органів самоврядування. Вертикальні зв'язки мінімізуються, у системі публічної влади виокремлюються місцеві самоуправлінські органи, що вирішують усі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення, а центральні органи управління діють на території через виконавчі органи місцевого самоврядування, центр одержує можливість «входити у ворота», а не «ламати горожі», які небезуспішно створюються місцевим самоврядуванням.

Подібна ситуація припускає пошук інваріантної (диверсифікованої) моделі територіального управління та його взаємин із самоврядуванням, компетенційне розмежування між рівнями і підсистемами публічної влади, юридичне забезпечення (граничність) функціонування влади поза правовільного простору. У цьому зв'язку на концептуальний рівень висувається проблема співвідношення державного управління і місцевого самоврядування, їх компетенційна системність. У залежності від уявлень про співвідношення державного і місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування.

При цьому критичне відношення до місцевого самоврядування як природного права обґрунтовується досить цікавими для України XXI століття доводами англо-американської

судової практики щодо муніципальних справ, які розглядаються під кутом «громадівсько-господарської» (Г. В. Барабашев) доктрини, «суспільного чи господарського самоврядування» (Л. М. Кравчук), при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах.

Слід, однак, враховувати, по-перше, те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління і місцевого самоврядування залежить від державного ладу (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, котрі визначають структуру центральної влади, але не можуть не впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування) і, особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм, конституційна децентралізація і т.п.). Це — досить тверда детермінанта досліджуваної проблеми. Її рішення неможливе в умовах «консервативної» структури устрою держави, що тяжіє до державної природи місцевого самоврядування та просліджується у розвитку законодавства про самоврядування з 90-х років минулого століття (конституційно-проектні моделі, нова Конституція України, низка законів і підзаконних актів про місцеве самоврядування) аж до сьогодення (проект Муніципального кодексу України, внесений до Верховної Ради України в січні 2001 р., ст. 24 Закону України «Про державний бюджет України 2001 року» і ін.), що й надалі консервують колишній державний устрій, який зводиться до адміністративно-територіального розподілу, і штучно виокремлює деякі органи місцевого управління із загальної системи місцевого самоврядування, а також підтверджується практикою місцевого самоврядування в країні. У принципі ця нормативна модель відтворена в діючих Конституції України і Законі України «Про місцеве самоврядування».

Тому обов'язковою умовою пошуку оптимального рішення проблеми є відмова від отождолення адміністративно-територіального і державного устрою, виходячи з того, що останнє представляє територіальну в державних кордонах організацію держави, що визначає не тільки просторові межі дії державної влади, але і відносини між територіальними одиницями, самоврядними територіями, органами центральної і місцевої виконавчої влади, державними структурами і місцевим самоврядуванням по управлінню

територіями, між публічною владою (державною і публічно-самоврядувальною) і населенням.

Конституювання України в цьому відношенні уявляється як унітарна конституційно-децентралізована держава, устрій якої заснований на принципах: невідтворюваності, невідчуженості суверенітету держави в сфері державного устрою і можливості трансформації суверенних прав у самоврядні права самоврядних територій (деконцентрація управління); єдності, неподільності, недоторканності і цілісності державної території; конституційності і законності утворення (реорганізатор і скасування складових частин державного устрою; конституційно визначеної граничності децентралізації території держави, обумовленої загальнодержавними інтересами і потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного та правового простору; забезпеченістю націй, етносів і історично сформованих територіальних колективів з перевагою багатонаціонального населення і монолінгвістичним складом, що устоялися із загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями і менталітетом — правом на національно- і територіально-культурну автономію; єдністю регіональної політики — державний регіоналізм, орієнтований на громадянську згоду і внутрішню безпеку країни; забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядницької діяльності на регіональному рівні — на принципі поділу влади, на місцевому рівні — поза поділом влади з перевагою виконавчо-розпорядницьких повноважень; територіального представництва у вищому представницькому органі.

Реконструкція на цих принципах державного устрою статутарно, отже, компетенційно змінить положення місцевого самоврядування, сприятиме муніципалізації місцевого самоврядування, що є кінцевою метою муніципальної реформи в країні. Логіка наведених суджень віддзеркалює результати науково-дослідної роботи кафедри конституційного права ОНЮА в останньому десятиріччі минулого століття за державним проектом ГКНТ України (реєстр №08.06.03/001—93 з індексом виконавця: 464-Г) «Місцеве самоврядування в умовах формування правової держави в Україні» та надає підставу для започаткування нового науково-дослідного проекту: Муніципальна реформа в Україні.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Конституционные преобразования в Украине:
история, теория и практика : монография /
М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ;
под ред. М. Ф. Орзиха. —
К. : Юринком Интер, 2013. — С. 327—339.*

Одной из перспективных задач функционирования публичной власти в условиях конституционных преобразований является ориентация на развитие местного самоуправления, муниципализацию местного публичного управления.

Эта по природе политико-правовая реформа в условиях переходного общества, когда изменяются координаты его развития, ведет к «взрыву человеческих отношений» (М. Крозье) и осложняет отношения общества — гражданского общества — государства, их внутрискруктурную многоуровневость. В этой связи необходимо учитывать, что, в отличие от общества, в которое государство входит в качестве важнейшей политической организации, центра, вокруг которого «вращается» все политическое и правовое бытие, гражданское общество не включает государство несмотря на то, что все его потребности и интересы в различных степени и форме находят отражение в государственной деятельности, выражаются через волю государства, получая общее значение в системе законодательства, юридических средств, обеспечивающих нормальное и стабильное развитие гражданского общества. Но государство должно быть «умеренным», оно «уже не командует, исходя из общего интереса, который понимается абстрактно» (М. Крозье), а делает возможным и способствует возникновению более конкретных форм общего интереса, который объединяет граждан. Согласно этой научно-прикладной диспозиции местное самоуправление и его основа — территориальная община являются классической составляющей гражданского общества.

Это подтверждает методологическую позицию, согласно которой не обратный процесс относительно «поглощения государством общества», не превращение государства в орган «полностью подчиненный» (К. Маркс) гражданскому обществу, не отрицание верховенства государственной власти на территории страны под предлогом борьбы с этатизмом (который безосновательно отождествляется с тоталитаризмом) определяют прогрессивное и демократическое развитие стран, а, прежде всего, служебная, обслуживающая роль государства в

отношении гражданского общества, создание для него нормальных демократических условий развития.

Одним из таких условий является признание, гарантирование государством местного самоуправления как реальной способности территориальной общины самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения, оставляя на местах государственные функции и полномочия, которые нуждаются в государственно-властном воздействии, непосредственном регулировании, административном контроле (то есть по остаточному принципу) в отличие от локальной сферы деятельности местного самоуправления. Здесь правовое влияние характеризуется диспозитивностью, предоставлением субъекту широких возможностей для выбора варианта действия, полномочий на самостоятельные, в пределах закона, функционирование и развитие, нормотворческую деятельность.

Естественно, возникает потребность в формировании самостоятельной отрасли законодательства и права (или подотрасли конституционного права) с трехуровневой структурой: конституционные акты, текущее законодательство, локальное нормотворчество. При этом надо учитывать, что систематизация соответствующего законодательства отражает уровень научного обоснования законопроектных предписаний. В нынешних условиях вряд ли есть основания для выделения отрасли (подотрасли) муниципального права. Недостаточный объем фундаментальных научных разработок по проблеме, практическое отсутствие фундаментальных монографических исследований, увлечение ученых подготовкой учебников, комментариев к законодательству, что, естественно, нужно и полезно, но не может заменить Большую науку, наконец, относительная фрагментарность правового регулирования при огромном объеме несистематизированного нормативно-правового материала и неудовлетворенность практики качеством законодательной базы побуждают к тому, чтобы сосредоточить научные усилия на инкорпорации

или консолидации законодательства о местном самоуправлении, его муниципализации, главным фактором которой является правовой статус территориальной общины и ее возможности самостоятельно нормировать свою собственную жизнь.

Территориальная община должна получить содержательную, юридически обоснованную и признанную государством и обществом многоуровневую правосубъектность как главный субъект местного самоуправления, единственный носитель публичных коллективных прав.

На этой почве еще в конце 1980-х — начале 1990-х гг. инициировались научные исследования, сформировалось направление с ориентацией на определение специфики территориальных коллективов, их правосубъектности и системы местного самоуправления как динамического системного социального образования, что требует перевода в качественно новое состояние путем правового сопровождения влияния на переменные (величины) системы при «внешней» (вне системы) константе (концепте) — формирование в стране гражданского общества и правового государства.

Адекватно объекту исследования в процессе его функционирования определился категориальный инструментарий с преимуществом опосредованного влияния государства и права на местное самоуправление: от «регулирования», «управления», «контроля», «обеспечения» — к «правовому сопровождению», что имеет содержательное отличие от обычного правового воздействия государства. Указанные науковедческая, практическая и политическая ситуации обуславливают значимость и актуальность формирования и функционирования на базе кафедры конституционного права Национального университета «Одесская юридическая академия» и одесской школы правового сопровождения местного самоуправления, результаты работы которых были внедрены в научном пространстве Украины, известны за рубежом¹.

¹ Подробнее см.: Орзіх М. П. Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні / М. П. Орзіх // Наукові праці ОНЮА. Том 1. Наукові школи. — О. : Юрид. літ., 2002; Орзіх М. П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків / М. П. Орзіх // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. — К. : Атіка, 2002; Субрегіоналізація: національний та європейський досвід // Внутрішньо-обласний аспект міжрайонної субрегіоналізації. — О., 2004; Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України // Право України. — 2005. — № 7; Inter-ethnic relation in the Ukraine // An International City of the 21st Century — Towards a Multiethnic Society. — Yokohama, Japan, 1995; Regionalism in Ukraine: Critical Analysis of Modern Situation // Regionalism as a means

Научно-исследовательские и прикладные результаты работы научной школы используются в качестве обоснования концепции, содержания и основных направлений муниципальной реформы в Украине. Ее цель — классическая (построенная на историческом и современном европейском и мировом опыте) реальная муниципализация местного самоуправления, которая преодолевает сложившееся представление о последнем, отмеченное еще четвертой сессией Конгресса местных и региональных советов, включившей Украину в состав шести государств, где есть опасность для местной демократии², и станет постоянной основой муниципального правотворчества, имеющего фундаментальное научное обеспечение. Концептуальной основой при этом является уверенность в том, что суверенная правовая государственность Украины формируется в условиях демократизации государства и децентрализации публичного управления.

Эти процессы при существующей нехватке отечественных научнопрактических разработок относительно местного самоуправления, отсутствии нормативной концепции региональной политики и под влиянием западноевропейских прогнозов о наступлении эры, когда мир будет разделен «между коммунами, регионами, национальными государствами» (J. Ellenstein), привели к территориально-региональному «суверенному буйству» вплоть до провозглашения «народного суверенитета района», «свободного города», принятия «универсала о власти» в регионе и т.п., что в других формах и структурах проявилось в некоторых странах Европы, получив характеристику «оргии самоуправления» (J. Palambora).

Дестабилизирующим фактором в этом отношении явилось также нестабильное законодательство — от определения местного самоуправления как «основы, устройства власти в республике, утверждения полноты народовластия», независимости самоуправления от государственной власти, его самостоятельности при

for promoting democracy, stability and development. — Copenhagen, 1996.

² См., напр.: Wisconsin Statutes. — Milwaukee, 1985; Уровни власти: опыт западноевропейских стран : Проект Европейской Экспертной Службы, выполняемый в соответствии с запросом Верховной Рады Украины. — К., 1993; Уровни власти. Украина. Проект Европейской Экспертной Службы, выполняемой в соответствии с запросом Верховной Рады Украины. — К., 1993; Local Governments in the CEE and CIS. An anthology of descriptive papers. — Budapest, 1994; Charter of the City of Glenarden, Prince George's County, Maryland. — Maryland, 1995; Устав города Москвы. — М., 2005; Статут виконавчого органу публічної влади міста Києва — Уряду Києва (авторський проект М. Орзіха, А. Крусян). — О. — К., 2006.

решении всех вопросов местной жизни исходя из интересов населения» (Закон от 7 февраля 1990 г. Ср.: Закон от 28 июня 1992 г.) до восстановления вертикали местных представительных и исполнительных органов, их «двойной» природы (законы от 3 февраля 1994 г. и 2 апреля 1994 г., Указ Президента Украины от 6 августа 1994 г.), «единой системы Советов народных депутатов», являющихся «представительными органами государственной власти и самоуправления» (проект закона о местных советах, июль 1994 г.).

Организационно-деятельностной рефлексией этого были центробежные стремления местных управленческих (самоуправленческих) центров («региональный протокол» о создании экономических советов юга Украины, «специальная самоуправляемая административная автономия» Закарпатья, эксперимент по делегированию экономических полномочий органам исполнительной власти Днепропетровской, Донецкой, Запорожской, Луганской областей, подготовка экономико-правового эксперимента в Одесской области и др.) с ориентацией на повышение уровня социальных ожиданий.

В результате — «размывание» суверенной власти государства на местах, ее явное «присвоение» органами местного самоуправления. Так вместо естественного в условиях демократизации процесса «выращивания» компетенции публично-властных структур снизу вверх и распределения его сверху донизу создается неизвестная мировому государствоведению опрокинутая пирамида власти, которая получает оформление в конституционном постулате о народе, осуществляющем власть одновременно через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 5 Конституции Украины).

Альтернативой искаженной структуры отношений центра — мест является конституционно оформленная децентрализация управления с сохранением границ управляемости страны и постепенная трансформация суверенных прав государства в самоуправляющиеся права территориальных коллективов, статутное фиксирование двух уровней публичной власти — государственной и самоуправленческой, с использованием распространенного, особенно на американском континенте, принципа: территория управляется более, чем одним правительством.

В этой государственно-правовой диспозиции государство становится «нейтральной ареной» нормативной коммуникации субъектов публично-самоуправляющихся полномочий (S. Elkin), обеспечивается отказ от практики опеки государством органов местного самоуправления, муниципальное

правотворчество занимает соответствующее место в правовой системе.

Вертикальные связи минимизируются. В системе публичной власти выделяются местные органы самоуправления, через которые население (жители) принимают правовые решения по всем вопросам, относящимся к местным интересам и потребностям населения, а центральные органы управления действуют на территории через исполнительные органы местного самоуправления. Центр получает возможность «входить в правовые ворота», а не «ломать муниципальные заборы», которые небезуспешно возводятся местным самоуправлением.

Подобная ситуация предполагает поиск инвариантной (диверсифицированной) модели территориального управления и его правового взаимодействия с самоуправлением, компетенционное разграничение между уровнями и подсистемами публичной власти, юридическое обеспечение (предельность) функционирования власти вне правосвободного пространства. Местное самоуправление становится необходимым условием развития гражданского общества в стране, демократического режима — в государстве, а акты муниципального правотворчества получают качество источников права.

Территориальный коллектив (община) и местное самоуправление должны рассматриваться в контексте общей управленческой теории и практики с использованием принципа распределения полномочий в системе публичной власти, в качестве правового пространства реализации коллективных публичных прав человека и гражданина. На этом основании целесообразно расширить соответствующий раздел Конституции Украины о правах и свободах человека, принять конституционный закон «Об основах местного самоуправления», который установит необходимое и достаточное правосвободное пространство для локального нормотворчества (уставных и других документов) с дифференциацией по категориям населенных пунктов и по управленческим уровням, ограничить объем делегированных полномочий самоуправления за счет трансформации государственных функций в (собственную) компетенцию.

Становление местного самоуправления в Украине детерминировано формированием правового государства и гражданского общества, их действительным соотношением, которое должно выходить на глобальные проблемы — от суверенитета государства, демократии, народовластия и самоуправления — к правам человека и гражданина. Здесь теория приобретает непосредственно прикладное значение, которое, в свою очередь, способствует генерации научных

идей, определению исследовательских направлений.

В Украине гражданское общество и правовое государство не верифицированы историческим опытом страны, отечественными научными достижениями, чего требует современность, и не имеют легальных (в законе) определений. Практически это исключает использование описательного подхода политической и правовой социологии. Альтернатива ему — соответствующий правовому бытию нормативный подход и гносеологическое отношение к ним (гражданского общества и правового государства) как к парным категориям современного конституционализма.

Дихотомия гражданского общества и правового государства является реальной при условии, во-первых, выделения гражданского общества из общества как более общей социальной универсалии; во-вторых, отказа от упрощенного «снятия» давней дискуссии о соотношении гражданского общества и государства путем включения одного в другое или декларирования «подчиненности» государства гражданскому обществу; в-третьих, признания функциональной политико-правовой ценности государства, уважения общества к собственной государственности, которая является самостоятельной ценностью.

Методологически исходными при этом являются представления о гражданском обществе как ассоциации людей, в которой каждый человек свободен, обладает неотъемлемыми естественными правами, равноправен с другими членами ассоциации, самостоятелен в выборе гражданского правового состояния, имеет возможность ассоциироваться с другими людьми во внесударственные, общественные объединения по социальной, этнической, религиозной и иной принадлежности, политическим, экономическим, профессиональным и другим интересам. Общественные (внесударственные) отношения, формирующиеся на этих основаниях, развиваются и функционируют на принципах самоуправления, самовыражения интересов и воли отдельных индивидов и их ассоциаций, которые действуют в правосвободном (свободном от государственного правового воздействия) пространстве общества. Эта ассоциация конституирует публичную власть (государственную и местную самоуправленческую), правовые формы которой и ее отношения с гражданами — это отношения «индивидуальной свободы и публичной власти» (Ф. Гизо), гражданского общества и государства.

«Территориальная громада», которая появляется в Конституции Украины (1996 года), а до того — только в качестве территориального

коллектива — в процессе конституционно-проектных работ (проект Конституции в редакции от 26 октября 1993 г.) и в Конституционном Договоре между Верховной Радой Украины и Президентом Украины (от 8 июня 1995 г.), получает содержательную, многоуровневую правосубъектность, является главным субъектом местного самоуправления, признается единственным носителем публичных коллективных прав. Проблема правосубъектности территориальной громады (общины) играет главную роль в решении судьбы местного самоуправления и отображает его гуманистические принципы.

Гуманизм как теория и практика современной цивилизации вообще больше ориентирован не на широкий круг демократических ценностей, а на защиту групповых, коллективных и личных интересов, потребностей, прав. В отношении индивидуальных прав и интересов современная теория и практика имеют устойчивые и признанные в мире гуманистические основания, ориентированные на выдавливание системцентризма в пользу эгоцентризма. Современное звучание прав человека связано с Декларацией прав человека и гражданина (1789 г.), признанной «мерилом настоящих прав» (L. Henkin), Всеобщей декларацией прав человека (1948 г.), имеющей, в соответствии с Уставом ООН, рекомендательный характер «как задача, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства», чтобы «идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды» воплощался в реальном мире и каждое государство создавало бы условия, при которых каждый сможет пользоваться» правами и свободами; наконец, Парижской хартией для новой Европы, провозгласившей демократию как единственную систему правления в наших странах», которая исходит из непротворности («с рождения»), неотъемлемости и гарантированности прав человека, обязанности всех правительств защищать и содействовать правам и свободам человека, расширять «механизм человеческого измерения. в вопросах прав человека, которые могут быть поставлены в рамках данного механизма». Таким образом в современном международно-правовом акте подтверждены гуманистически-демократические идеи о природных и непротворных правах и свободах человека, «единственным автором которых является персонифицированное сообщество», воплощающее идеалы справедливости, добросовестности, выраженные в «публичных стандартах» — источниках национального (внутригосударственного) правотворчества (R. Dworkin).

Вообще к коллективным правам человечество обратилось в основном после Первой мировой

войны. Это дало основание западным политикам и политологам призвать к переходу от «индивидуалистической парадигмы» XVII — XVIII вв. к «коллективистской парадигме» XX — XXI вв. с перспективой формирования «индивидуалистическо-коллективистской парадигмы» современного этапа развития человеческой цивилизации.

На этой почве в конце 1980-х — начале 1990-х гг. начинались научные исследования, сформировалось направление по изучению специфики территориальных коллективов, их правосубъектности и системы местного самоуправления как динамического системного социального образования.

Концептуально исходным было признание того, что в досоветской литературе не существовало соответствующей научной школы — небольшой объем специальных исследований был посвящен городскому самоуправлению российского типа в сравнении с западноевропейскими муниципальными системами. В литературе советских времен феномен самоуправления использовался в связи с коммунистической перспективой или в качестве измерения демократичности советского общества, развития «самоуправленческих начал внутри советской государственности» (М. Горбачев).

Отечественная наука по проблеме самоуправления, несмотря на исторический опыт Украины (от Киевской Руси, литовско-польского периода, действия магдебургского права XIV — XV вв. до столыпинских реформ) и современные законопроектные, организационно-правовые работы, опирается на фрагментарную нормативно-правовую базу, разработанную в 1990-х гг. Если обратиться к исторической ретроспективе, местное самоуправление имеет значительные истоки: в республиканскую эпоху римской истории как «*municipium*» определялись города с правами самоуправления, в современных США муниципальным фактически признается только городское управление.

«Современный юридический и политический строй происходит из средневекового мировоззрения только через опосредование городов» (Отто Гирке), экономическое благополучие США А. Токвиль объяснял развитием самоуправления в городах — основе страны. Об этом же писали М. Грушевский, М. Богословский, Н. Костомаров. Лига исторических городов Украины подчеркнула, что история страны открывает чудесное видение: «когда Европа еще дремала под обломками Римской империи и исповедовала варварство, в Украине уже пышно расцветали цивилизованные города и городки со своими уставами и гербами, магистратами и цехами, с

благоустроенной территорией, культурными традициями, и жители которых были хозяевами на своей территории».

При этом критическое отношение к местному самоуправлению как естественному праву (Ch. Adrian) обосновывается интересными для Украины доводами англо-американской судебной практики касательно муниципальных дел о государственной природе местного самоуправления. На этой почве развились ростки «общинно-хозяйственной» (Г. В. Барабашов) доктрины, «общественного или хозяйственного самоуправления» (Л. Кравчук), при котором местное управление действует в корпоративно-территориальных интересах.

Следует, однако, учитывать, что соотношение государственного управления и местного самоуправления зависит от государственного строя (формы правления: президентской, парламентской, смешанной, которые определяют структуру центральной власти и не могут не влиять на ее отношение к местному управлению, на соотношение государственного управления и местного самоуправления) и, особенно, от государственного устройства (унитаризм, федерализм, конституционная децентрализация и т.п.). Это — довольно жесткая детерминанта законодательного обеспечения местного самоуправления. Во всяком случае, естественное право на местное самоуправление невозможно реализовать в полной мере в условиях «консервативной» структуры устройства государства, тяготеющего к государственной природе местного самоуправления. Такая ситуация прослеживается в развитии законодательства о самоуправлении в 1990-х гг., в конституционно-проектных моделях, консервирующих бывший государственный строй, который сводится к административно-территориальному делению и искусственно выделяет некоторые органы местного управления из общей системы местного самоуправления.

Поэтому обязательное условие поиска оптимального решения проблемы самоуправления — отказ от отождествления административно-территориального и государственного устройства исходя из того, что последнее представляет собой территориальную, в государственных границах, организацию государства, которая определяет не только пространственные пределы действия государственной власти, но и отношения между территориальными единицами, самоуправляющимися территориями, органами центральной и местной исполнительной власти, государственными структурами и местным самоуправлением по управлению территориями, между публичной властью (государственной и публично-самоуправляющейся) и населением.

Современная Украина в этом отношении представляется как унитарное конституционно децентрализованное государство, устройство которого основано на принципах: невоспроизводимости, неотчуждаемости суверенитета государства в сфере государственного устройства и возможности трансформации суверенных прав в самоуправляющиеся права самоуправляющихся территорий (деконцентрация управления); делегирования прав центральной администрации ее местным органам (децентрализация управления); единства, неделимости, неприкосновенности и целостности государственной территории; конституционности и законности создания (реорганизации) и ликвидации составных частей государственного устройства; конституционно установленной предельности децентрализации территории государства, обусловленной общегосударственными интересами и потребностями, управляемостью страны как единого политического, социально-экономического, экологического и правового пространства; обеспеченностью наций, этносов и исторически сложившихся территориальных коллективов с преимуществом многонационального населения и монолингвистическим составом, с устоявшимися общими (интернациональными, вненациональными) традициями и менталитетом — правом на национально- и территориально-культурную автономию; единства региональной политики — государственный регионализм, ориентированный на гражданское согласие и внутреннюю безопасность страны; обеспечения нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности на региональном уровне — на принципе разделения властей, на местном уровне — вне этого принципа с преимуществом исполнительно-распорядительных полномочий; территориального представительства в высшем представительном органе.

Практически полный объем этих принципиальных положений воплощается в практику местного самоуправления и его правовое обеспечение. Но по поводу некоторых из этих принципов все еще продолжаются дискуссии при воздействии различных политических сил, действующих в стране.

Именно поэтому, наряду с несомненными достижениями, в практике и теории самоуправления наблюдаются очевидные социально-политические, юридические и научные просчеты. Прежде всего, это касается первичной методологической для теории и практики проблемы определения места и роли местного самоуправления. В начале III тысячелетия с новой силой возникает дискуссия, является ли местное самоуправление элементом гражданского общества

или, исключительно или одновременно, составной частью государственного механизма¹, или это — форма народовластия (ст. 5 Конституции Украины), или право территориальной общины (громады), состоящей из жителей (ст. 140 Конституции Украины), населения (что принципиально отличается от понятия «Украинский народ»), и интересы которой могут не совпадать или даже противоречить общенародным интересам (сравни со статьями 2.2, 4 Закона «О местном самоуправлении в Украине»).

Как и ранее, со ссылкой на прежние суждения о том, например, что самоуправление является «децентрализованной государственной администрацией, опирающейся на предписания закона», утверждается, что «природа местного самоуправления заключается не в существовании некой отдельной, «негосударственной» власти, а в бытии местного самоуправления как явления, интегрированного со сферой государственного управления», а органы местного самоуправления, даже, являются субъектами государственного управления².

Имеют место противоречия в официальных заявлениях высоких должностных лиц государства, правовых актах: с одной стороны, утверждение, что местное самоуправление — «первый шаг на пути к гражданскому обществу», «фактор становления гражданского общества», с другой стороны, — ожидания, что «органы самоуправления, их руководители будут убежденными сторонниками и проводниками государственных идей»³.

Несмотря на то, что еще в начале 2000-х гг. были приняты концептуального характера Программа государственной поддержки развития местного самоуправления⁴, Концепция государ-

¹ См. напр.: Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України. — 2001. — № 12; Докладніше див.: Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — Розділ 1.

² Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. — 2002. — № 3. — С. 50; Скриль С. А. Теоретичні проблеми ефективності законодавства в сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01. — К., 2001. — С. 108.

³ Див.: Провідники державних ідей у регіонах: з виступу Президента України Л. Д. Кучми на урочистих зборах з нагоди Дня місцевого самоврядування 7 грудня 2001 року // Урядовий кур'єр. — 2001. — 11 грудня; з виступу Голови Верховної Ради України І. С. Плюща // Голос України. — 2001. — 14 грудня.

⁴ Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від

ственной региональной политики¹ и Концепция программы законодательного обеспечения развития местного самоуправления², новеллизация муниципального законодательства имеет явно фрагментарный характер. Не приняты фундаментальные, по существу — конституционные, законы «О местном самоуправлении в Украине» (новая редакция), «О городе-герое Севастополе», «О территориальном устройстве», «О коммунальной собственности», «О местных референдумах» и др.; имплементация Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной украинским парламентом, других международно-правовых актов осуществляется чисто формально³.

Производными от этой непоследовательности являются неопределенность правосубъектности территориальной общины и соотношения понятий «территориальная община» и «население»; нечеткое разграничение функций, полномочий, от-

ветственности органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти; противоречивость в определении статуса коммунальной собственности, в вопросах общей собственности территориальных общин, распоряжения местными землями и природными ресурсами, обеспечения охраны общественного порядка, защиты основных и «локальных» прав членов общины. Срочно нужно преодолеть юридические коллизии текущего законодательства, которое нередко фактически аннулирует предписания Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», где закреплено, что любой нормативно-правовой акт не должен противоречить» этому Закону (ст. 24), усилить судебную защиту прав местного самоуправления, используя также возможности Конституционного Суда Украины⁴. Наконец, необходимо преодолеть пробелы в юридическом статусе и фактическом положении местного самоуправления по сравнению с мировыми и европейскими стандартами. В результате перечисленных мер местное самоуправление в стране, как требует Закон (ст. 1) и соответствующие международные акты, будет не только правом, но и «реальной способностью» территориальной громады решать собственные («местного значения») проблемы.

Это будет определять уровень муниципализации в стране — конечную цель конституционно-правового обеспечения местного самоуправления и современного этапа его реформирования.

30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 158. — 4 вересня.

¹ Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 20.

² Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 416-р // Офіційний вісник України. — 2002. — № 31. — Ст. 237.

³ Докладніше див.: Місцеве самоврядування в Україні : інтерв'ю завідувача відділу правових проблем Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України П. Любченка — головному редакторові журналу «Право України» академіку О. Святоцькому // Право України. — 2009. — № 12.

⁴ См. : Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 432 с.

ИНТЕРЕС В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Аппарат государственного управления :
интересы и деятельность / под ред. В. Ф. Сиренко. —
К., 1993. — гл. 6. — С. 95—105.*

1. Преодоление идеологизированных представлений о морально-политическом единстве народа, общности интересов личности и коллектива, государства и общества, обеспечивающих безусловную легитимность государственной власти — доверие к ней населения и гражданское соучастие в управлении государственными и общественными делами, — привели к смещению интереса из плоскости теории управления и самоуправления в сферу острых парламентских дебатов, митинговых дискуссий и следующими за ними — политических решений и юридических конструкций.

Однако в этом процессе актуализации реально существующих, дифференцированных по социальным, национальным и др. группам населения интересов был в значительной степени утерян инструментальный потенциал научного управления и политический ориентир на интересы общества, которые должны быть «безоговорочно поставлены выше партийных, групповых, местных, ведомственных, любых других частных интересов», но не должны камуфлировать под общественный интерес «все тот же общегосударственный интерес», ориентированный на защиту «собственной стабильности» и освобождение от обязанности государства соблюдать социальные интересы других уровней. Своеобразной реакцией на эту научно-практическую ситуацию явилось закрепление в проекте Конституции Украины «подчинения» интересов государства интересам гражданского общества.

В результате интерес, который должен был привнести «особое видение в управленческие и правовые реалии», при переходе от демократии (формальной или практической) поддержки государственно-управленческих структур к демократии самоуправления в действительности ограничил исходные цели и критерии эффективности самоуправления уровнем его демократичности и способностью противостоять государственному или общественному интересу в местном территориальном и локальном производственном самоуправлении. Верно говорят: «Кто владеет провинцией, тот владеет шапкой Мономаха... политика делается внизу. А правильнее сказать — снизу. Там, где владеют мертвыми и живыми душами вместе с землей,

где сталкиваются интересы». Организационные и нормативно-правовые условия легитимности государства создаются в центре управления (высшие органы государственной власти, центральная государственная администрация), где представлен интегративный интерес народа, населения страны, а практическая легитимация власти происходит на местах, в сфере местного управления и самоуправления, которые «решают вопросы местного значения, исходя из интересов граждан, проживающих на их территории, и государственных интересов» (ст. 18 Закона Украины от 26 марта 1992 г. «О внесении изменений в Закон Украинской ССР «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении», далее — Закон от 26 марта 1992 г.).

Однако в современной политической обстановке «сочетание местных и государственных интересов» (ст. 3, гл. IX указ. Закона), направленное на повышение управляемости страной, регионов и отдельных территорий, привело к противоположному эффекту: «суверенному буйству», суверенизации не только местных Советов как главных звеньев местного самоуправления, но и производственных коллективов, которые, по мнению некоторых ученых, в перспективе должны стать основной административной единицей на территории и для которых также оказывается свойствен «коллективистский суверенитет».

Эти процессы в условиях формирования гражданского общества и преодоления тоталитарных рудиментов привели к отождествлению тоталитаризма — поглощения государством гражданского общества — с этатизмом — естественной для государственно организованного общества суверенностью государственной власти, а общегосударственных интересов — с аппаратно-управленческим интересом. При этом гражданское общество, действительно мыслимое как противостоящая государству ассоциация людей, их социальный дом, не различается от общества, для которого государство — конституированная обществом публично-правовая форма политической власти и управления, имеющая собственный интерес, соотносимый с интересом публичной (неполитической) власти и самоуправления

территориальных коллективов (местного самоуправления).

Таким образом, происходит «размывание» государственных начал в управлении на местах и самоуправлении мест, ведется поиск «способности Советов преодолеть внутри себя этатизм», а самоуправление воспринимается как антоним или даже антагонист государственной власти, легитимность которой определяется не ее эффективностью, профессионализмом и способностью усилить за счет этих ее свойств самоуправленческие структуры, обеспечить реализацию самоуправленческих интересов, а прежде всего независимостью этих структур и их способностью противостоять государственной власти. Вопреки предположениям эти процессы не повысили уровень доверия населения к местному самоуправлению, степень соответствия его деятельности интересам представляемого им населения. При устойчивой тенденции к снижению рейтинга высших органов власти и управления в Республике рейтинг местного самоуправления падает еще более быстро и существенно. Небезынтересно отметить в этой связи, что опросы общественного мнения в первом полугодии 1992 г. свидетельствуют о том, что деятельность Верховного Совета не соответствует их интересам, а 69,3 % граждан среди приоритетов своих интересов в сфере деятельности публичной власти на первое место ставят смену системы местного самоуправления.

Под действием этих тенденций в оценке местного самоуправления, общепризнанного паралича исполнительной власти смещаются интересы депутатов в местном самоуправлении к конкретной исполнительно-распорядительной деятельности. Некоторые депутаты настаивают на освобождении от основной работы, другие стремятся на прежних условиях заниматься непосредственной исполнительной деятельностью, подменяя аппарат управления, а нередко контрольные, правоохранительные органы, включая безуспешные попытки воздействовать на правосудие.

Легальное (установленное законами, изданными в 1992 г.) усиление на местах исполнительной власти в лице исполкомов местных Советов и представителей Президента при достаточно существенном ограничении прав местного и регионального самоуправления, наконец, закрепление в проекте Конституции Украины права исполнительной власти государства «контролировать и координировать» деятельность органов местного и регионального самоуправления (ст. 196) и права Президента вне конституционно-юрисдикционных процедур через общие суды или Конституционный Суд, досрочно пре-

кращать полномочия этих органов (ст. 178 и 232 проекта Конституции Украины) расширили зону противостояния местных Советов и их исполкомов («совдепии» и «исполкомии» — М. А. Рейснер) противоречием интересов государственной власти (центральной и местной администрации) и местного самоуправления, двух подсистем самоуправления на местах — местного и регионального.

Преодоление этого противостояния — в создании единой системы демократического устройства власти в республике, основой которого является местное самоуправление (см.: Преамбулу Закона от 26 марта 1992 г.), органично включающее аппарат управления как свою организационно-институциональную часть, способную своим профессионализмом усиливать самоуправление, формируемую, аттестуемую, работающую гласно, под постоянным контролем населения и его выборных органов, ориентированную на выявление, формулирование и организацию удовлетворения интересов населения, территориальных коллективов и их самоуправленческих структур.

Реализация этих задач исполнительными и распорядительными органами местного самоуправления должна осуществляться с учетом реально существующего «собственного» управленческого интереса, «специфических управленческих интересов профессиональных носителей властно-распорядительных полномочий», подконтрольности, подотчетности, но не «подчиненности» (как указывает ст. 31 ч. I Закона от 26 марта 1992 г.) исполнительных органов Советам, независимости этих органов «в выборе форм и методов при осуществлении своей исполнительно-распорядительной деятельности» (там же, ст. 32, ч. III).

Эти представления об отношениях между органами местного самоуправления и их исполнительными и распорядительными органами дают возможность применительно к предмету исследования рассматривать органы самоуправления и их управленческие структуры (модель: орган органа) в качестве единой системы местного самоуправления с самостоятельным управленческим интересом. Одновременно компетенционное соотношение местной государственной администрации и местного и регионального самоуправления следует перевести в плоскость взаимодействия интересов, местная администрация в неинтегрированной форме исключая предельную иерархичность, подчиненность административных уровней, должна не управлять территорией, а осуществлять местное управление, обеспечивая сочетание местных (региональных) интересов (территориального коллектива) с

общегосударственными. Местное и региональное самоуправление в этих условиях способствует согласованию интересов, само заинтересовано в таком согласовании.

Достижимость и эффективность согласования и взаимодействия интересов и их институционального оформления (в системе местного самоуправления) обусловлена организационно-правовыми связями между государственными органами и органами публичного (именно публичного, властно-полномочного) самоуправления, основанными только на законности и координации (взаимосогласованно действию и актов органов), с исключением возможности досрочного прекращения их полномочий исполнительной властью (ср.: ст. 232 проекта Конституции Украины) — эти полномочия могут быть только приостановлены Президентом до решения Конституционного Суда.

Отношения между органами местного и регионального самоуправления, этими органами и органами территориального (общественного) самоуправления, формами территориальной самоорганизации населения (ст. 54, 55 Закона от 26 марта 1992 г.) должны фиксироваться на основе координации и реординации, предполагающей обязанность органа местного или регионального самоуправления реагировать на инициативу органа местного или общественного самоуправления. Вертикальные связи при этом минимизируются, в систему публичной власти выделяются местные самоуправленческие органы в качестве самостоятельной подсистемы, решающие все вопросы, относящиеся к местным (региональным) интересам и потребностям населения, а подсистема органов местной государственной администрации действует на территории через местные государственные органы (синтез известных мировому государствоведению «общественной» и «государственной» теорий местного самоуправления), они получают возможность «входить в ворота», а не «ломать заборы», безуспешно воздвигаемые на местах.

Вызывает возражения в связи с этим проектно-конституционное решение о разграничении публичной компетенции на местах. Областные и районные управы «в пределах своих полномочий», которые конституционно не определены (ср. ст. 196 и 201 проекта Конституции Украины), получают право «контролировать и координировать деятельность предприятий, учреждений, организаций (видимо, независимо от форм собственности — М. О.), органов местного и регионального самоуправления». Юридическое несовершенство подобного решения можно проиллюстрировать на примерах истории, хотя и совсем недавней: в конце 1990 г. был принят

новый Закон Украины о местных Советах и местном самоуправлении (далее: Закон от 7 декабря 1990 г.), который вскоре претерпевает ряд изменений, 26 марта 1992 г. принимается Закон об изменениях указанного Закона, который фактически является его новой редакцией, а в ряде случаев — новым Законом, но уже 5 июня вносятся изменения и дополнения к ст. 7 и 52, регулирующим важнейшие вопросы коммунальной собственности, распоряжения и управления имуществом, разгосударствления и приватизации собственности.

2. Самоуправление обеспечивает становление и реализацию социально-, национально-, профессионально-, территориально-групповых (коллективных) интересов. Местное самоуправление, являясь частью социального управления и самоуправления, ориентировано на территориальный интерес в его соотношении, взаимодействии с центральной и местной государственной властью (администрацией). Это верифицировано идеологией и политической практикой периодов рабовладения, феодализма (средневековые цеха, вольные города), развития под воздействием политических учений французских просветителей и английских либералов XVII — XVIII в., муниципальных реформ XIX в. буржуазной государственности.

В зависимости от представлений о соотносимости интересов центра и мест складываются теоретические концепции самоуправления: «общественная теория», в соответствии с которой «сущность самоуправления в представлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведывания одними только государственными делами», и «государственная теория», усматривающая в самоуправлении «службу местного общества государственным интересам». Общественная теория видит «в противоположении общественных и государственных интересов... основание для полной самостоятельности органов самоуправления». Она исходит из самостоятельного осуществления «местным обществом своих собственных общественных интересов, согласно государственной теории — осуществления государственных интересов».

Подобное противопоставление интересов в общей социальной системе имеет инструментальное значение для современных теорий и практики самоуправления. В частности, предполагается, что современные системы самоуправления конституируются под влиянием диверсификации интересов в обществе, а современные преобразования в нашем обществе рассматриваются как «радикальное усиление обществен-

ного самоуправления (по мысли автора — самоуправления предприятий, территориальных общностей и общественных организаций. — М. О.)... за счет сокращения сферы централизованного общесоциального управления (по мысли автора — государственного управления — М. О.) при сохранении ведущей роли последнего». Но, во-первых, общественное самоуправление нельзя отождествлять с самоуправлением производственных, территориальных (ср.: 1 ст. 2, разд. V Закона от 26 марта 1992 г.) и других единиц (общностей); во-вторых, общесоциальное управление — не только государственное; в-третьих, «генеральный сдвиг» — не в установлении общих или отдельных интересов путем расширения или сокращения сфер социального управления (самоуправления). Общественные преобразования в стране направлены на создание общей системы самоуправления, включающей все ячейки общественной жизни, территориальные, национальные, производственные единицы, субъектные, организационно- или нормативно-институциональные подструктуры общества, его организационно-коммуникативные средства с целью гармонизации интересов в гражданском обществе, где всесторонне переплетается зависимость всех от всех, и эта зависимость-интерес «сцепляет друг с другом членов гражданского общества», а отдельные интересы (социальных общностей) взаимодействуют с более общими; региональными, расположенными по горизонтали или вертикали — вверх и вниз, общегосударственными, общечеловеческими.

Это взаимодействие внутренне противоречиво, не может быть иным (т. е. тождеством) и нередко — конструктивно и плодотворно. Главное в том, чтобы противоречие интересов не трансформировалось в антагонизм носителей (субъектов) интересов, при преодолении которого подавляются интересы одной из сторон, ограничивается деятельность субъекта социальной самоуправленческой активности. Попытка «смягчить» противоречие путем нивелирования интересов закономерно ведет к потере инициативы социальных, территориальных и иных общностей — самоуправленческих единиц, их заинтересованности в организации собственной деятельности и ее результатах. Абсолютизация коллективного интереса, изоляция от интересов других уровней социальных общностей содержит реальную опасность сепаратизма, автаркии, местничества, разрушения исторически сложившихся социальных систем и, в конечном счете, снижения уровня удовлетворения коллективных и личностных потребностей, выраженных в отдельном территориальном интересе.

Решение этих практических задач формирования гражданского общества и демократического правового социального государства (ч. VII Преамбулы и ст. 1 проекта Конституции Украины) связано с государственным устройством страны. Привлекающий ныне внимание политиков и юристов федеративный вариант устройства Украины в современных условиях и исторически обозримом будущем не ведет к интеграции и согласованию различных видов и форм интересов, способен, наоборот, породить новые конфликтные ситуации в системе интересов населения, привести к небезопасному эффекту «балканизации» (цепной реакции непрерывного территориального дробления) или «ливанизации» (национальной «паспортизации населения с целью обеспечения представительства в государственных органах). Одновременно нельзя игнорировать мировой опыт унитарного устройства государств с различной степенью административной автономии территорий (из 13 современных государств, построенных на этом принципе, лишь одно — федеративное). Для Украины оптимальный вариант — унитарное конституционно-децентрализованное государство с государственно-территориальной автономией — Республикой Крым. Такое решение потребует: реконструкции территориального устройства, отказа от двух с половиной десятков областей, механически воспринявших в результате действия Закона от 26 марта 1992 г. принципы политики «государственного регионализма», которая эффективна только в том случае, если отражает реальные интересы территориальных коллективов, учитывает необходимость выделения территориальных единиц и самоуправляемых территорий, обеспечивает представительство территориальных (самоуправленческих) интересов в высшем органе государственной власти страны (ср.: ст. 128 проекта Конституции Украины).

3. В современных условиях эта проблема приобрела более общий характер, чем соотношение интересов мест и центра, местного самоуправления, ориентированного на территориальный интерес, и государства, выражающего «общие интересы» и являющегося уже поэтому формой, «в которой все гражданское общество данной эпохи находит свое сосредоточение».

Возрождение национального самосознания, массовые национально-демократические движения, утверждение представлений о «национальной государственности» в этническом, а не общегосударственном смысле, который обычно предполагает идентификацию «нации» и «государства», привели к осложнению межнациональных отношений, дезинтеграции интересов не только национальных общностей, но к административно-

территориальных единиц. Неудовлетворенные интересы территориально объединенных общностей людей различных национальностей, несовпадение и нередко противоречие между территориальными и национальными, культурологическими, религиозными и другими интересами стимулировали требования территориальных автономий. Достаточно массовыми являются требования административной автономии территорий, создания автономных национально-территориальных округов, свободных экономических зон практически во всех крупных регионах Украины. Эти требования подкрепляются соответствующей законопроектной деятельностью, например проектами законов «О венгерском автономном округе», «О специальной самоуправляемой административной территории Закарпатье», «О специальной экономической зоне в г. Одессе», наконец, включением в проект Конституции Украины ст. 107, предусматривающей в местностях традиционного компактного проживания национальных меньшинств возможность создания национальных административно-территориальных единиц.

Так проблема соотношения интересов в территориальном (административно-территориальном) разрезе сместилась в плоскость суверенитета, «суверенных интересов» территории и их самоуправления, а по характеру перешла из области теоретических рассуждений о понятии, характере, носителе суверенитета и критически-нигилистического отношения к теориям федеративного дуализма, кооперативного федерализма, «творческого» и исполнительного федерализма, федерально-матричной модели, конституционной децентрализации государственного устройства, деконцентрации власти (по административной вертикали и др.) в сферу острых столкновений национальных, территориальных и др. интересов.

Под воздействием «охватившей весь мир федералистской революции, общемировых тенденций к децентрализации и инструментальному использованию в большинстве современных государств принципа «территория управляется больше чем одним правительством» и отражением этих тенденций в массовых и индивидуальных проявлениях интереса появляются наряду с государственным экономический, экологический, народно-образовательный (суверенитет в области народного образования), личностный, территориальный (региональный) суверенитет. Одновременно часто встречающаяся в литературе, особенно публицистической, абсолютизация суверенитета как полновластия проникает в политическую практику и законодательство.

Но, во-первых, суверенитет — понятие государствоведческое, это свойство только госу-

дарства и только ему принадлежит право с целью оптимального сочетания общих (государственных, общественных) и [отдельных (национальных, территориальных и др.)] интересов разграничивать компетенцию между государственными органами, определяя их систему, или делегировать право местному самоуправлению выражать и защищать интересы населения территории. Отсутствие такого разграничения и предельности системы органов государственной власти как и системы местного самоуправления не соответствует идеям создания демократического правового государства, способного функционировать в различных социально-экономических условиях и обеспечивать гармонизацию интересов в обществе. Во-вторых, политическая деятельность, направленная на гармонизацию интересов в области экономики, экологии, территориального развития и т.п., не является основанием для дробления суверенитета по соответствующим сферам общественной жизни или применительно к отдельным субъектам. Определение и реализации политики в любой сфере в конечном счете производим от суверенитета та, который при всем разнообразии подходов отличается не только верховенством, единством, независимостью и высшей прерогативой государственной власти, но и его непроемкостью.

В-третьих, многолетняя дискуссия об «абсолютном» суверенитете, пределах его «ограничения» или «сужения» (термин, устоявшийся в современной западноевропейской литературе) не корректна в научном отношении, ибо не учитывает конкретно-исторических условий, реально существующего содержания суверенитета, предельность (объем) которого обусловлен признанной практикой мирового сообщества, изменением соотношения между двумя фундаментальными ценностями современного этноса международного сообщества государств — правом народов самостоятельно определять политические и другие условия своего существования и соблюдением государствами своих международных обязательств. Причем пределы содержания суверенитета детерминированы не только международными стандартами и договорами, но и необходимостью трансформации суверенных прав государств в «самоуправленческие» права, делегирования этих прав территориальным коллективам.

4. Признание неделимости и неотчуждаемости суверенитета государства не исключает делегирования суверенных прав в международном сообществе, трансформации этих прав в самоуправленческие права территориальных коллективов, «выращивания» компетенции различных уровней самоуправления снизу вверх, исходя из

интересов этих коллективов в сочетании с общегосударственными интересами. Согласование государством — наиболее общей территориальной организацией населения, ассоциацией людей по территориальному признаку — территориального (местного и регионального) и иных интересов — не означает тоталитарного воздействия государства на жизнь гражданского общества, развитие которого не ограничивается верховенством государственной власти на территории страны.

Суверенное правовое государство является реальным гарантом оптимального и справедливого сочетания интересов, их интеграции, включая самоуправленческие интересы территорий. Эта ролевая позиция государства обусловлена его функциональным положением в качестве «нейтральной арены» коммуникации социальных субъектов — носителей самостоятельных интересов, «нейтрального инструмента», используемого этими субъектами, и не зависит от особенностей конструирования местного самоуправления и его соотношения с центральной государственной властью, построенных на основе совместимости и совпадения интересов, достигаемых посредством систематических консультаций и согласительных процедур (шведская модель), или исходя из необходимости осуществления государственной политики через местное самоуправление. Эта относительная независимость государства обусловлена его рациональным началом в системе управления и самоуправления страной в отличие от политических движений, организаций, других негосударственных структур, участвующих в управлении (самоуправлении), но «отягощенных различными социальными, национальными и иными интересами, нередко проявляющимися иррационально (эмоционально и т.п.) в этой системе.

Государство во всех случаях обязано признавать самостоятельность территории, статутарный характер территориальных коллективов, обеспечивать государственно-правовыми средствами формирование и функционирование этих коллективов, объединенных территориальным интересом. Поэтому нельзя признать политически обоснованным и юридически корректным отождествление интересов «населения территории», «граждан, проживающих на территории», «интересов личности и всего населения соответствующей территории», «интересов местного и регионального самоуправления» с интересом территориального коллектива (см.: ст. 3, 13, 51 Закона от 26 марта 1992 г.), тем более отказ от легализации территориального коллектива (ср.: Закон от 26 марта 1992 г. и ст. 224, 227 проекта Конституции Украины, несоответствие

этих представлений реальному положению территориально определенных общностей и традиционным политико-правовым понятиям привлекало внимание ученых предлагает административно-территориальное устройство (деление) характеризовать как политико-территориальное, а административно-территориальные единицы — как территориальные коллективы; А. С. Пашков и М. Н. Межевич используют термин «местные территориальные общности»; И. П. Ильинский в результате функционального анализа приходит к выводу о субъектной роли территориального коллектива в политической системе, политической природе этого коллектива, позволяющей «правильно сочетать общегосударственные и местные интересы». Одновременно М. А. Шафир, специально исследуя административно-территориальное устройство государства, относит приведенные рассуждения к терминологическим расхождениям и не видит основания для отказа от устоявшейся в законодательстве и литературе терминологии

В действительности проблема не является юридико-терминологической, и введение в закон и научный оборот «территориального коллектива» не исключает общепринятого представления об административно-территориальном устройстве (делении, единицах) как территориальной организации государства, определяющей пространственные пределы функционирования территориальных коллективов, объединенных территориальным интересом.

Легализация территориального коллектива создает нормативноправовую модель самоорганизации населения с соответствующими организационными (управленческими) структурами, способными выражать, реализовывать и защищать территориальный интерес в качестве права и законного интереса местного самоуправления. Оно получает структурно, статутарно субъектную характеристику и возможность непосредственно или через самоуправленческие органы вступать во взаимовыгодные (взаимозаинтересованные) отношения с другими субъектами социальной системы, использовать государственно-правовые средства для защиты прав и законных интересов территориального коллектива и местного самоуправления — признанных государством самоуправленческих прав и законных интересов.

Формирование местного самоуправления с самостоятельными территориальными интересами, признанными законом, неизбежно ведет к выделению законных интересов территориальных коллективов, требующих гарантий, охраны и защиты. В этом отношении представляется более эффективным Закон от 7 декабря 1990 г. (ст.

38.16., 65, ч. IV), который, в отличие от Закона от 26 марта 1992 г. (ст. 57, ч. IV), предоставлял право органам местного самоуправления приостанавливать действия актов других субъектов, в т.ч. функционирующих не на основе коммунальной собственности, «если эти акты нарушают права и законные интересы граждан, проживающих на территории», требовать от других органов, организаций, лиц возмещения убытков, «причиненных интересам населения». В этом случае обеспечивается более надежная защита территориальных интересов в их массовой или индивидуализированной формах. Но и в этой ситуации практически ответчиком не могут быть трудовые коллективы, общественные объединения и движения, хотя опыт территориальных

коллективов и граждан, проживающих (работающих) на данной территории, свидетельствует, что эти субъекты также способны нарушать, ущемлять права и законные интересы отдельных граждан и коллективов.

Естественно, интересы территориального коллектива и интересы отдельных граждан, проживающих на территории органа местного самоуправления, могут не совпадать. Но реальная судебно-арбитражная защита этих интересов является гарантией их выявления, формулирования и организации удовлетворения, последовательной интеграции многомерных интересов, существующих в территориальном коллективе, с общим интересом в системе местного самоуправления.

ДОСВІД ДОКТРИНАЛЬНОЇ УЧАСТІ У МУНІЦИПАЛЬНІЙ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права: Сб. науч.-практ. статей / Составление, предисловие и общ. ред. М. Ф. Орзих. — Одесса: Юрид. лит-ра, 2007. — С. 125—158.

Конституційна модернізація і реформування в Україні пройшли певні історичні етапи, що можливо чітко виокремити за юридичними (нормативно-правовими) ознаками¹. Наступний етап конституційної реформи орієнтований на розвиток місцевого самоврядування, муніципалізацію місцевого публічного управління.

Ця за природою політико-правова реформа в умовах перехідного суспільства, коли змінюються координати його розвитку, веде до «вибуху людських відносин» (М.Крозье) і ускладнює стосунки суспільства — громадянського суспільства — держави, їх внутрішньоструктурну багаторівневість. В цьому зв'язку необхідно ураховувати, що на відміну від суспільства, до якого держава входить у якості найважливішої політичної організації, центра, навколо якого «обертається» все політичне і правове буття, громадянське суспільство не включає державу, не зважаючи на те, що всі його потреби та інтереси у різних ступеню і формі знаходять відображення в державній діяльності, відбиваються «крізь» волю держави, одержуючи загальне значення в системі законодавства, юридичних засобів, що забезпечують нормальний і стабільний розвиток громадянського суспільства. Але держава повинна бути «помірною», вона «вже не командує, виходячи із загального інтересу, який розуміється абстрактно» (М.Крозье), а робить можливим і сприяє виникненню більш конкретних форм загального інтересу, що об'єднує громадян. За цією науково-прикладною диспозицією місцеve самоврядування та його основа — територіальна громада є, мабуть, класичною складовою громадянського суспільства.

Це підтверджує методологічну позицію про те, що не зворотній процес від «поглинання державою суспільства», не перетворення держави в орган «цілком підпорядкований» (К.Маркс) громадянському суспільству, не заперечення

верховенства державної влади на території країни під приводом боротьби з етатизмом (який безпідставно ототожнюється з тоталітаризмом) визначають прогресивний і демократичний розвиток країн, а, насамперед, службова, обслуговуюча роль держави стосовно громадянського суспільства, відтворення для нього нормальних демократичних умов розвитку.

Однією з таких умов є визнання, гарантування державою місцевого самоврядування як реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, залишаючи на місцях державні функції та повноваження, що потребують державно-владного впливу, безпосереднього регулювання, адміністративного контролю (тобто за залишковим принципом) на відміну від локальної сфери діяльності місцевого самоврядування. Тут правовий вплив характеризується диспозитивністю, наданням суб'єкту широких можливостей для вибору варіанту дії, повноважень на самостійне, в межах закону, функціонування та розвиток, нормотворчу діяльність.

Природно виникає потреба у формуванні самостійної галузі законодавства і права (або підгалузі конституційного права) з трьохрівневою структурою: конституційні акти, поточне законодавство, локальна нормотворчість. При цьому треба враховувати, що систематизація відповідного законодавства відображає рівень наукового обґрунтування законопроектних приписів. В теперішніх умовах вряд чи є підстави для систематизації галузі (підгалузі) муніципального права. Обсяг фундаментальних наукових розробок щодо проблеми, практична відсутність фундаментальних монографічних досліджень, захоплення науковців підготовкою підручників, коментарів до законодавства, що, природно, потрібно та корисно, але не може замінити Велику науку, нарешті, відносна фрагментарність правового регулювання та незадоволеність практики законодавчою базою спонукає на те, щоб зосередити наукові зусилля в теперішній час на інкорпорації або консолідації законодавства про місцеve самовря-

¹ Орзих М. П. Конституційна реформа в Україні / М. Орзих. — Одеса: Астра, 1996; Орзих М. Започаткування сучасного етапу конституційної реформи / М. Орзих. — Одеса: Юрид. літ-ра, 2003; Орзих М. Перші зміни Конституції та перспективи подальших конституційних перетворень в Україні / М. Орзих // Юридический вестник. — 2006. — № 1. — С. 51—55.

дування, його муніципалізацію, головним чинником якої є правовий статус територіальної громади та її можливості самостійно нормувати своє власне життя.

Територіальна громада має одержати змістовну, юридично обґрунтовану та визнану державою і суспільством багаторівневу правосуб'єктність як головний суб'єкт місцевого самоврядування, єдиний носій публічних колективних прав.

На цьому підґрунті ще у кінці 80-х — початку 90-х років започаткувалися наукові дослідження, сформувався напрям з орієнтацією на визначення специфікації територіальних колективів, їх правосуб'єктності та системи місцевого самоврядування як динамічного системного соціального утворення, що потребує переведення в якісно новий стан шляхом правового супроводження впливу на перемінні (величини) системи при «зовнішній» (поза системи) константі (концепті) — формування в країні громадянського суспільства та правової держави.

Адекватно об'єкту дослідження в процесі його функціонування визначився категоріальний інструментарій з перевагою опосередкованого впливу держави і права на місцеве самоврядування: від «регулювання», «управління», «контролю», «забезпечення» до «правового супроводу», що має змістовну відмінність від звичайного правового впливу держави. Наведена науковзнавча, практична і політична ситуація обумовлює значимість та актуальність формування та функціонування наукової школи, що була започаткована на базі кафедри конституційного права ОНЮА та одеська школа правового супроводу місцевого самоврядування, була впроваджена в науковому просторі України та за кордоном¹.

Науково-дослідні та прикладні результати роботи наукової школи використовуються в якості обґрунтування концепції, змісту та ос-

новних напрямків муніципальної реформи в Україні. Її мета — класична (побудована на історичному та сучасному європейському та світовому досвіді) реальна муніципалізація місцевого самоврядування, яка подолає уявлення, що було відображено ще четвертою сесією Конгресу місцевих та регіональних рад, яка включила Україну до шести держав, де є небезпека для місцевої демократії², та становитиме сталу основу муніципальної правотворчості, що має фундаментальне наукове забезпечення. Концептуальними засадами при цьому є уявлення про те, що суверенна правова державність України формується в умовах демократизації держави та децентралізації управління.

Ці процеси при наявній нестачі вітчизняних науково-практичних напрацювань щодо місцевого самоврядування, відсутності нормативної концепції регіональної політики та під впливом західноєвропейських прогнозів про настання ери, коли світ буде розділений «між комунами, регіонами, національними державами» (J. Ellenstein), призвели до територіально-регіонального «суверенного буйства» аж до проголошення «народного суверенітету району», «вільного міста», прийняття «універсалу про владу» у регіоні та інше, що в інших формах та структурах проявилось в деяких країнах Європи, одержавши характеристику «орґії самоврядування» (J. Palambora).

Дестабілізуючим фактором у цьому відношенні з'явилося також нестабільне законодавство — від визначення місцевого самоврядування як «основи... устрою влади у республіці... утвердження повноти народовладдя», незалежності самоврядування від державної влади, його самостійності при вирішенні «усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення» (1990 р.) до відновлення вертикалі місцевих представницьких та виконавчих органів, їх «подвійної» природи (1994 р.), «єдиної системи Рад народних депутатів», що є «представницькими органами державної влади та самоврядування» (1995 р.).

Організаційно-діяльнісною рефлексією цього були відцентрові прагнення місцевих управлінських (самоуправлінських) центрів («регіональний протокол» про утворення економічних рад півдня України, «спеціальна самоврядна адміністративна автономія» Закарпаття, експеримент по делегуванню економічних повноважень органам виконавчої влади Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Луганської областей, підготовка економіко-правового експерименту в Одеській області та ін.) з орієнтацією на підвищення рівня соціальних очікувань.

¹ Докладніше див. авторські публікації: Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні // Наукові праці ОНЮА. — Том 1. Наукові школи. — Одеса: Юрид. літ-ра, 2002; Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. — К.: Атака, 2002; Субрегіоналізація: національний та європейський досвід // Внутрішньо-обласний аспект міжрайонної субрегіоналізації. — Одеса, 2004; Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України // Право України. — 2005. — №7; Inter-ethnic relation in the Ukraine // An International City of the 21st Century — Towards a Multiethnic Society. — Jokohama, Japan, 1995; Regionalism in Ukraine: Critical Analysis of Modern Situation // Regionalism as a means for promoting democracy, stability and development. — Kopenhagen, 1996.

² Голос України. — 2001. — 5 квітня.

В результаті — «розмивання» суверенної влади держави на місцях, явочне її «присвоєння» органами місцевого самоврядування. Так замість природного в умовах демократизації процесу «вироснування» компетенції публічно-владних структур знизу вверх та її розподілу зверху до низу, створюється невідома світовому державознавству перекинута піраміда влади.

Альтернативою перекинутої структури відносин центру-міст є конституційно оформлена децентралізація управління із збереженням меж керованості країни та поступової трансформації суверенних прав держави у самоврядні права територіальних колективів, статуарне фіксування двох рівнів публічної влади — державної та самоврядної, що використовує поширений, особливо на американському континенті, принцип: територія керується більше, чим одним урядом.

В цій державно-правовій диспозиції держава стає «нейтральною ареною» нормативної комунікації суб'єктів публічно-самоврядних повноважень (S. Elkin), забезпечується відмова від практики опіки держави у відношенні органів місцевого самоврядування, муніципальна правотворчість займає відповідне місце у правовій системі.

Вертикальні зв'язки мінімізуються. В системі публічної влади виділяються місцеві самоврядні органи, які приймають правові рішення по всіх питаннях стосовно місцевих інтересів та потреб населення, а центральні органи управління діють на території через виконавчі органи місцевого самоврядування. Центр отримує можливість «входити у правові ворота», а не «ламати муніципальні паркани», що небажано базується місцевим самоврядуванням.

Подібна ситуація припускає пошук інваріантної (діверсифікованої) моделі територіального управління та його правової взаємодії з самоврядуванням, компетенційне розмежування між рівнями та підсистемами публічної влади, юридичне забезпечення (граничність) функціонування влади позаправового вільного простору. Місцеве самоврядування стає необхідною умовою розвитку громадянського суспільства в країні, демократичного режиму у державі, а акти муніципальної правотворчості набувають природи джерел права.

Ці уявлення відображені у кафедральних напрацюваннях 1990–2006 років, частина яких була представлена в формі доповідних записок, пропозицій, проектів до Верховної Ради України, Президента України, Фонду місцевого самоврядування при Президенті України, Кабінету Міністрів України, Конституційним комісіям України, Одеській міській раді, у дисертаційних

(докторських та кандидатських) роботах, опубліковані та доступні для ознайомлення (близько 100 публікацій).

Початковими теоретичними ідеями при цьому стали, по-перше, уявлення про те, що територіальний колектив (громада) та місцеве самоврядування повинні розглядатися у контексті загальної управлінської теорії та практики з використанням принципу розподілу повноважень в системі публічної влади, у якості правового простору реалізації колективних публічних прав людини та громадянина. На цій підставі пропонувалося розширити відповідний розділ Конституції України відповідно до розділу про права та свободи людини, прийняти конституційний Закон «Про основи місцевого самоврядування» з встановленням необхідного та достатнього правовільного простору для локальної нормотворчості (статутних та ін. документів) з диференціацією за категоріями населених пунктів та за управлінськими рівнями, обмежити обсяг делегованих повноважень самоврядування за рахунок трансформації державних функцій у (власну) компетенцію місцевого самоврядування, яка тільки в цих умовах може визначатися за «залишковим» принципом.

Було по-перше, подолано поширене у державній ідеології, у дисертаційних роботах та теорії «зміщення» територіально-управлінської самостійності з сепаратистськими тенденціями, обмежена декларативністю регіональна політика держави, «різкі рухи» законодавця України у сфері місцевого самоврядування, що обумовило обсяг та рівень реалізації цих науково-прикладних позицій, обмежені можливості у використанні отриманих по лінії зарубіжних наукових зв'язків та вивчених більш десяти муніципальних статутних актів (хартій) Європи, Америки, Росії¹.

По-друге, визнання актів муніципальної правотворчості джерелами права, що є підзаконними тільки «з застереженням про те, що це стосується лише їх юридичної сили. Функціональний їх зв'язок із ... законами далеко не у всіх випадках виявляється як цільова спрямованість на виконання законодавчих норм»².

¹ Див., наприклад: Wisconsin Statutes. — Milwaukee, 1985; Уровни власти: опыт западно-европейских стран. Проект Европейской Экспертной Службы, выполняемой в соответствии с запросом Верховного Совета Украины. — К., 1993; Уровни власти. Украина. Проект Европейской Экспертной Службы, выполняемой в соответствии с запросом Верховного Совета Украины. — К., 1993; Local Governments in the CEE and CIS. An anthology of descriptive papers. — Budapest, 1994; Charter of the City of Glenarden, Prince George's County, Maryland. — Maryland, 1995; Устав города Москвы. — М., 2005; Статут виконавчого органу публічної влади міста Києва — Уряду Києва (авторський проект М.Орзіх, А.Круснян). — О. — К., 2006.

² Пилипенко С. Г. Уставы муниципальных образований в системе правовых основ местного самоуправления /

Виходячи з цього, були реалізовані в основному або фрагментарно положення та правотворчі пропозиції, що були викладені за Державною науково-технічною програмою «Місцеве самоврядування в умовах формування правової держави в Україні» (ГКНТ України — № 08.06.03/001—93), а також у законопроектних документах 1991 — 2007 років, у Концепції правового статусу самоврядних територій (виконаної за дорученням Асоціації міст України, 1992 р.), в пропозиціях Верховній Раді та Президенту України про управління територіями в Україні (1991, 1992 рр.), про управління сучасним містом (1995 р.), у підсумкових документах робочих груп по адміністративній та муніципальній реформам (1997 — 2006 рр.), розробках відповідних частин документів міжнародних форумів Всесвітньої асоціації міст ХХІ століття (Японія, 1995 р.), Ради Європи (Європа регіонів, Одеса, 1996 р.).

Одночасно проведено науково-прикладну роботу у режимі госпдоговірних досліджень, в результаті яких надані Одеській міській раді пропозиції у формі нормопроектних актів муніципальної правотворчості.

На цій науково-прикладній базі, керуючись принципами нормотворчої техніки та умовами проведення конкурсу на визначення наукової установи — розробника Статуту територіальної громади міста Одеси (Розпорядження Одеського міського голови від 03.07.2007 року № 651—01р.), кафедрою конституційного права (рішенням від 27 серпня 2007 р.) надано Конкурсній комісії авторську розробку завідувача кафедри проекту Статуту територіальної громади міста Одеси (Додаток 1).

Кафедрою було визнано, що авторська проектна орієнтація визначається прагненням, по-перше, врахувати сучасну правову політику у сфері місцевого самоврядування, існуючі проекти Муніципального кодексу України, нормативні проекти Статуту територіальної громади міста Одеси¹, по-друге, уникнути відтворення приписів чинного законодавства з тим, щоб не знижувався рівень правового регулювання, по-третє, обмежити кількість відсильних та бланкетних норм, по-четверте, забезпечити інформаційну доступність нормативних формулювань для населення, по-п'яте,

створити праворегулятивну можливість прямої дії статутних норм.

Додаток 1

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ОДЕСИ

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА

ГЛАВА I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Місто Одеса

Стаття 2. Територія міста

Стаття 3. Розвиток міста

Стаття 4. Символіка міської громади

ГЛАВА II. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ МІСТА

Стаття 5. Поняття і склад територіального устрою міста

Стаття 6. Порядок утворення, реорганізації, зміни кордонів і скасування територіальних одиниць і інших частин міста

Стаття 7. Порядок найменування, перейменування територіальних одиниць і інших частин міста

Стаття 8. Участь міської громади в рішенні питань територіального устрою міста

Стаття 9. Реєстрація і повідомлення про зміни в територіальному устрої міста

ГЛАВА III. МІСЬКА ГРОМАДА

Стаття 10. Населення міста і міська громада

Стаття 11. Міська громада — суб'єкт публічних прав

Стаття 12. Права, свободи та обов'язки членів міської громади

ГЛАВА IV. МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 13. Публічна влада на території міста

Стаття 14. Система міського самоврядування

Стаття 15. Принципи міського самоврядування

Стаття 16. Здійснення міського самоврядування безпосередньо міською громадою

Стаття 17. Представницькі органи міського самоврядування та органи (організації) самоврядування в районах міста

Стаття 18. Виконавчі органи міського самоврядування

Стаття 19. Міський голова

Стаття 20. Делегування повноважень

Стаття 21. Участь у міському самоврядуванні політичних партій, громадських і релігійних організацій

С. Г. Пилипенко // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. — Нижний Новгород, 2002. — С.119. Пор.: Марченко М. А. Источники права / М. А. Марченко. — М.: Проспект, 2006. — С.254 та наступ.

¹ Докладніше див.: Орловский А. Опыт города Одессы по разработке Устава территориальной громады / А. С. Орловский. — Одесса: Хоббит, 2003.

ГЛАВА V. ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА МІСЬКОЇ ГРОМАДИ І МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 22. Зміст економічної основи міської громади і міського самоврядування

Стаття 23. Комунальна власність міста

Стаття 24. Відношення міської громади і міського самоврядування із суб'єктами власності, що не є комунальною (міською)

Стаття 25. Фінансові ресурси міської громади і міського самоврядування

Стаття 26. Бюджет міста

ГЛАВА VI. ПРАВОВІ І НОРМАТИВНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОЇ ГРОМАДИ І МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 27. Нормативно-правові основи організації і діяльності міської громади і міського самоврядування

Стаття 28. Визнання недіючими на території міста локальних нормативно-правових актів

Стаття 29. Відносини між суб'єктами міського самоврядування та органами самоорганізації населення

Стаття 30. Порядок вирішення суперечок (конфліктів) між суб'єктами міського самоврядування і самоорганізації населення

Стаття 31. Правовий захист статусу міської громади і міського самоврядування

ГЛАВА VII. ДІЯ СТАТУТУ МІСТА

Стаття 32. Правові підстави прийняття і дії Статуту міста

Стаття 33. Порядок прийняття і введення в дію Статуту міста

Стаття 34. Межі дії Статуту міста

Стаття 35. Порядок внесення змін і доповнень у Статут міста

Преамбула

Місто Одеса засноване у 1794 році спочатку як фортеця і головний порт півдня Російської імперії, на території якого облаштовувалася військова «гавань укупі з купецькою пристанню» (з імператорського Указу від 27 травня 1794 року). Місто було віднесено до Вознесенської губернії.

Історично місто розташоване в місцях стародавніх поселень людини кам'яного віку, пізніше — киммерійців, скіфів, сарматів, грецьких і генуезьських колоній, племінних предків слов'ян. Геополітичне і соціально-економічне положення міста пояснюють швидкий зріст міського населення, посилена увага міської влади до містобудівних робіт з використанням рельєфу місцевості, архітектурним ансамблем, внутрішньоміської торгівлі і зовнішньоекономічним

зв'язкам, компактно-національному розселенню мешканців міста у його межах, що відбилося у відновлених історичних найменуваннях вулиць і інших частин міської території.

Місто зі складової частини одного з повітів Єкатеринославського намісництва менш ніж за півсторіччя перетворюється в місто європейського типу, адміністративний і культурний центр півдня України. Тут розміщуються Канцелярія Новоросійського і Бесарабського губернатора, Канцелярія Попечителя Одеського навчального округу, що включає Єкатеринославську, Таврійську, Бесарабську губернії, відкривається Новоросійський імператорський університет. За кількістю міського населення до кінця XIX століття Одеса займає четверте місце в Російській імперії (після Петербурга, Москви, Варшави). Місто стає центром однойменного повіту в межах градоначальства, одержує статус загальнодержавного підпорядкування, а також, поряд із Санкт-Петербургом і Москвою, права міського самоврядування зі спеціальним «Городовим положенням для Одеси». У Російській імперії місто виявилось першим, що встановило (у 1849 році) щорічне урочисте свято День народження Одеси — 2 вересня.

В другому десятиріччі XX століття Херсонська губернія поділяється на Одеську і Херсонську (пізніше — Миколаївську) губернії. Об'єднання Рад на території Одеського військового округу привело до її виділення з включенням Херсонської, Таврійської, Бесарабської і частин Подільської і Волинської губерній, а потім — до створення на Великому Півдні України Одеської губернії (з 1925 р. — округи, з 1932 р. — області) з адміністративним центром — Одесою.

У період Вітчизняної війни з фашизмом Одесі надається звання «Місто-Герой», засновується державна нагорода «За оборону Одеси».

Сучасна Одеса розвивається як міська агломерація, європейський мегаполіс поліфункціонального значення, один з найбільших центрів інтелектуального, культурного, індустріального потенціалу країни, транскommунікаційного (морського, річного, повітряного, залізничного) центру усередині країни і в зовнішньоекономічних відносинах, центру транспортної інфраструктури Великого Півдня України, міжнародні морський порт та аеропорт, центр одеської групи курортів.

У 2006 році Рада Європи нагородила Одесу прапором Честі за досягнення у поширенні європейської ідеології та активну співпрацю з містами-побратимами.

В умовах соціально-економічного переходу до ринкових відносин поряд з господарсько-виробничими структурами, орієнтованими на

науково-технічний, освітній і культурний потенціал країни, Одеса має створити могутній міський сектор економіки, кадрового забезпечення, культури, що відповідає етносоціальному складу населення. Цей сектор забезпечить використання внутрішньоміських і зовнішньоекономічних інститутів, міжнародних зв'язків, корпорацій, банків, інфраструктури, що працюють у ринковому режимі, але не тільки на зовнішній ринок, а для обслуговування населення, його соціального захисту, задоволення попиту на товари першої необхідності, культурних потреб територіальної громади, і посяде самостійне місце в державних і регіональних програмах (замовленнях) при автономному режимі комунальної власності і самостійній фінансово-бюджетній системі.

Історичний досвід свідчить про високу ефективність для розвитку міста режиму «Порто-франко», що існував в Одесі протягом майже сорока років (1819 — 1858 рр.). Спроба відновлення цього режиму була започаткована на початку ХХ століття, а потім — у 90-х роках у формі вільної економічної зони. Указом Президента України від 28 червня 1999 року створюється з 1 січня 2000 року терміном на 25 років вільна економічна зона «Порто-франко» на території Одеського морського торгового порту для забезпечення умов розширення зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення вантажопотоків, транзитних перевезень, транспортно-складських, експедиторських і інших послуг. Це відповідає соціально-економічним інтересам держави і міської громади і тому одержуватиме подальший розвиток.

Організаційно-правовим засобом забезпечення інтересів територіальної громади міста з їх сполученням із рішенням державних задач є Статут територіальної громади міста Одеси (далі: Статут міста).

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Місто Одеса

Місто Одеса — адміністративний центр Одеської області, місто обласного значення, курортний населений пункт.

Стаття 2. Територія міста

2.1. Територія міста — складова частина території області і державної території України.

2.2. Територія міста — просторова межа формування і функціонування територіальної громади міста (далі: міська громада) і дії публічної влади органів міського самоврядування і місцевого державного управління.

2.3. У межах міських кордонів (Додаток 1) до території міста відносяться земля, її надра, водяний і повітряний простір, що не є власністю народу України або держави і не відчужені містом у порядку, встановленому законом чи Статутом.

2.4. Встановлення і зміна кордонів міста здійснюється Верховною Радою України за представленням обласної державної адміністрації, погодженим з міською радою.

Стаття 3. Розвиток міста

3.1. Територіальний розвиток міста визначається довгостроковими Генеральними планами розвитку міста.

Основними завданнями Генерального плану розвитку міста є визначення діяльності, що забезпечує формування міського середовища, оптимальні умови життєдіяльності населення, ефективності розвитку господарського комплексу, його інфраструктур, поліфункціонального призначення міста, а також забезпечення громадської безпеки і порядку в місті.

3.2. Розвиток міста і його облаштуваність здійснюється відповідно до соціальної, економічної, містобудівної політики України з урахуванням значення міста, на основі сполучення інтересів міської громади, одеського регіону, Великого Півдня України і загальнодержавних цілей і інтересів.

Стаття 4. Символіка міської громади

4.1. Символіка міської громади виражає самостійність міської громади й у геральдичній формі відбиває її соціально-економічні особливості і традиції.

4.2. Символікою міської громади є Герб, Прапор, Штандарт міського голови, Гімн.

4.3. Герб міської громади: У червленому закругленому щиті — срібний якір-кішка про чотири лапи. Щит увінчаний міською короною про три зубці й укладений у золотий електричний картуш. Під міською короною між елементами «хвиля» — п'ятикутна Золота Зірка міста-героя.

4.4. Малий герб міської громади: У червленому закругленому щиті — срібний якір-кішка про чотири лапи.

Пропорції щита в гербі відповідають пропорціям першого герба міста Одеси 1798 року.

4.5. Прапор міської громади: прямокутне шовкове двостороннє полотнище, розділене на три рівні вертикальні частини — червлену, білу, жовту. На білій частині — малий герб міста Одеси. Пропорції герба по відношенню до прапора — 8:36.

Пропорції розташування герба (на щиті) на полотнищі — 7:5:9, 5.

Кольори штандарта і прапора відповідають гербовим кольорам.

4.6. Штандарт міського голови: Квадратне двостороннє парчеве полотнище, розділене на три рівні вертикальні частини — червене, срібне, золоте. На срібній частині — герб міста Одеси. Пропорції герба по висоті щодо штандарту — 8:36.

4.7. Гімн міської громади: «Пісня про Одесу» (музика І. Дунаєвського, вірші В. Маса, М. Червинського).

4.8. Зміна символіки міської громади здійснюється міською радою.

4.9. Порядок використання символіки міської громади встановлюється Положенням про символіку територіальної громади міста Одеси, що приймає міська рада.

4.10. Символіку міської громади в спеціально установленому виконавчим комітетом міської ради порядку дозволяється використовувати з метою реклами товарів і послуг.

ГЛАВА II. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ МІСТА

Стаття 5. Поняття і склад територіального устрою міста

5.1. Територіальний устрій міста — це його територіальний розподіл у межах міських кордонів.

5.2. Основними територіальними одиницями міста є райони, мікрорайони, історико-архітектурний заповідник «Стара Одеса», внутрішньоміські функціонально спеціалізовані райони (Додаток 2).

5.3. Місто має вулиці, квартали, провулки, проспекти, площі, бульвари, парки, мости, дорожні магістралі.

5.4. Місто за згодою органів публічної влади навколишніх сільських населених пунктів, територій, на яких розміщені переробні підприємства, інші важливі для життєдіяльності міста підприємства, установи, організації, може створити міський округ, включити в міську юрисдикцію відповідні території, не змінюючи їх адміністративно-територіальну приналежність.

Стаття 6. Порядок утворення, реорганізації, зміни границь і скасування територіальних одиниць і інших частин міста

6.1. Утворення, реорганізація, зміна кордонів і скасування територіальних одиниць і інших частин міста здійснюються міською радою з попередньою відповідною (соціальною, економічною, демографічною, екологічною) експертизою.

6.2. Територіальні колективи, що представляють основні територіальні одиниці міста, можуть приймати мотивовані рішення про об'єднання на відповідних районних, вуличних, квартальних та ін. загальних зборах. Остаточне рішення про об'єднання територіальних одиниць приймає міська рада.

6.3. Основні територіальні одиниці й інші частини міста можуть поєднуватися для рішення конкретних задач або виконання довгострокових програм за згодою виконавчого комітету міської ради.

Стаття 7. Порядок найменування, перейменування територіальних одиниць і інших частин міста

7.1. Найменування і перейменування територіальних одиниць і інших частин міста здійснюються міською радою або за її дорученням виконавчим комітетом з врахуванням географічних, історичних, національних, побутових і інших місцевих умов і особливостей.

7.2. При найменуванні і перейменуванні територіальних одиниць і інших частин міста не допускається присвоєння територіальній і іншій частинам міста таких найменувань, що є на території міста чи міського округу.

Перейменування територіальних одиниць і інших частин міста допускається, як правило, у випадках відновлення їхніх історичних назв.

7.3. Пропозиції про найменування і перейменування територіальних одиниць і інших частин міста можуть бути внесені суб'єктами міського самоврядування або міською громадою в порядку місцевого референдуму.

За зазначеними у частині 1 пропозиціями проводиться попередня (перед ухваленням рішення) історична експертиза.

7.4. Присвоєння імен територіальним одиницям і іншим частинам міста з метою увіковічення пам'яті особливо видатних державних, громадсько-політичних діячів, захисників Вітчизни, діячів науки і культури може здійснюватися тільки по смертю.

Стаття 8. Участь територіальної міської громади в рішенні питань територіального устрою міста

8.1. Прийняття рішень у випадках, передбачених статтями 6.1., 6.2., 7.1., здійснюється за участю представницьких органів відповідних територіальних одиниць і інших частин міста.

8.2. Рішення, передбачене статтею 6.3., приймається з ініціативи чи за згодою представницьких органів відповідних територіальних одиниць і інших частин міста.

8.3. Представницькі органи територіальних одиниць і інших частин міста можуть проявити

ініціативу з проведення опитування відповідного територіального колективу у випадках, передбачених статтями 6, 7.

8.4. Рішення з питань територіального устрою міста може бути прийнято у порядку міського референдуму.

Стаття 9. Реєстрація і повідомлення про зміни в територіальному устрою міста

9.1. Рішення про зміни в територіальному устрою міста, найменувань і перейменувань територіальних одиниць і інших частин міста реєструється у виконавчому комітеті міської ради.

9.2. Про прийняте рішення про зміну в територіальному устрої міста протягом 5 днів після реєстрації рішення повідомляються поштові установи, основні служби, що забезпечують життєдіяльність населення міста.

9.3. Рішення про зміни в територіальному устрою міста вводяться в дію через 30 днів після реєстрації.

9.4. Міський територіальний реєстр складається виконавчим комітетом міської ради і включає всі територіальні одиниці й інші частини міста, а також міські округи.

У Міському територіальному реєстрі міститься інформація про:

розміри і характері території територіальної одиниці чи іншої частини міста;

загальну чисельність населення, його соціальний стан;

перелік основних промислових підприємств, будівельних, транспортних і інших господарських організацій із вказівкою кількості працівників у кожній з них;

підприємства і організації комунального господарства, підприємства торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, житловий фонд;

річний бюджет відповідної територіальної одиниці;

органи місцевого самоврядування і самоорганізації населення, а також про джерела покриття додаткових витрат на існування цих органів;

наявність приміщень для апарата органів місцевого самоврядування і самоорганізації населення;

опис територіальної інфраструктури культури і дозвілля населення.

ГЛАВА III. МІСЬКА ГРОМАДА

Стаття 10. Населення міста і міська громада

10.1. Населення міста складають усі його жителі незалежно від термінів проживання і місця народження.

10.2. Міська громада — територіальний колектив, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства,

біженці і змушені переселенці, що постійно проживають у місті і є платниками місцевих податків і зборів.

10.3. Права члена міської громади представляються Почесним громадянам Одеси, незалежно від місця і режиму проживання, а також, за рішенням міської ради, особам, що не є членами міської громади, але такими, що отримали у відповідності з Законом України «Про правовий статус і права закордонних українців» статус закордонного українця або мають значні заслуги перед містом і міською громадою.

10.4. Член міської громади має офіційну Особисту картку з вказівкою прізвища, імені, по батькові, року народження, особистого коду, серії і номера паспорта (або документа що за законом заміняє паспорт), місця постійного проживання (адреса, район міста).

Член міської громади до 16 років одержує Картку жителя міста Одеси з реквізитами, зазначеними в частині 1.

Особа, що не задовольняє умовам, зазначеним у статті 10.2., але отримала права члена міської громади, має офіційну Особисту картку, що підтверджує його права.

Стаття 11. Міська громада — суб'єкт публічних прав

11.1. Міська громада — первинний суб'єкт публічних прав на території міста, джерело публічної влади органів місцевого самоврядування.

11.2. Міська громада здійснює публічне право на самоврядування безпосередньо або через органи (організації) місцевого самоврядування і самоорганізації населення.

11.3. Міська громада вирішує всі питання місцевого значення, що не віднесені Конституцією України, законами України, Статутом до предметів відання і повноважень держави та її органів, органів і організацій міського самоврядування або органів і організацій самоорганізації населення, об'єднань громадян, а також до прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

11.4. Міська громада або її представницький орган можуть визначати у кожному конкретному випадку питання місцевого значення, рішення яких приймаються за участю осіб, що мають на підставі ст. 10.3. права члена міської громади, а також одеситів (за місцем народження, проживання, діяльності, участі у міжнародних неурядових організаціях), що не є членами міської громади.

11.5. Міська громада визнає можливість формування з ініціативи її членів у порядку, передбаченому статтею 6 Статуту, територіальних

колективів районів і мікрорайонів у місті, вуличних, квартальних територіальних і домових (кондомініуми) колективів, інших органів і організацій самоорганізації населення.

Інтереси жителів загальних житлових приміщень, гуртожитків представляють обрані ними старости.

11.6. Міська громада сприяє становленню і розвитку асоціації вільних і рівноправних членів територіального колективу (громадянського суспільства на рівні міста), об'єднанню членів територіального колективу в політичні партії і громадські організації, підтримує акції держави й органів місцевого самоврядування по зміцненню громадянської згоди, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, створенню в місті гідних людини умов життя, роботи і дозвілля.

11.7. Міська громада враховує етнонаціональний склад населення і підтримує створення і діяльність національних спільнот, земляцтв, релігійних і культових об'єднань, діяльність яких не суперечить законам України і Статуту, сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності представників (та їхніх об'єднань) української нації, корінних народів і національних меншин, що проживають на території міста, охороні історичних пам'яток міста.

11.8. Міська громада виховує у жителів міста, незалежно від їхньої національної приналежності, розуміння соціального призначення української мови в якості державної поваги до російської й інших мов національних меншин країни, до можливостей вибору мови міжособистісного спілкування.

Суб'єкти юридично значущих дій вирішують питання про мову оформлення дій і актів відповідно до Закону «Про мови в Україні».

Стаття 12. Права, свободи й обов'язки членів міської громади

12.1. Члени міської громади мають усі конституційні права і свободи, встановлені законодавством України.

12.2. Права і свободи членів міської громади на території міста мають пріоритет у відношенні державних інтересів, виходячи з конституційного припису про найвищу цінність людини в Україні, а також у відношенні всіх інших колективних і корпоративних прав і свобод людини і громадянина.

12.3. Члени міської громади, крім прав і свобод, встановлених Конституцією і законодавством України, виходячи з частини 1 ст. 22 Конституції України, мають право на:

12.3.1. привілейоване забезпечення особистої безпеки і недоторканності житла органами охо-

рони громадського порядку, що формуються міським самоврядуванням і органами самоорганізації населення;

12.3.2. повну інформацію про відомості, які відомі органам місцевого самоврядування про член міської громади;

12.3.3. вільне пересування і вибір місця постійного проживання і тимчасового проживання в межах міста;

12.3.4. об'єднання в територіальні й інші колективи, крім політичних партій і громадських організацій, заснування і функціонування яких регламентовано законом, а також колективів і груп, що переслідують мету, яка не заборонена статтею 37 Конституції України, за умови повідомлення виконавчого комітету міської ради у відношенні міських колективів (груп) і районних адміністрацій — в інших випадках; 12.3.5. участь у міському, районному референдумах;

12.3.6. активні і пасивні виборчі повноваження (право обирати і бути обраними) на виборах рад, міського голови, інших виборних посад міського і районного самоврядування й органів самоорганізації населення;

12.3.7. першочерговий розгляд індивідуальних чи колективних звернень в органи місцевого самоврядування і самоорганізації населення;

12.3.8. прийом у посадових осіб міського і районного самоврядування в спеціальні дні і години;

12.3.9. переваги в користуванні, оренді, викупі комунальної власності;

12.3.10. привілеї і пільги при занятті підприємницькою діяльністю на території міста й в інтересах міської громади;

12.3.11. переважне використання можливостей працевлаштування, що створені міською громадою і міським самоврядуванням;

12.3.12. переважне і пільгове використання комунальної індустрії дозвілля;

12.3.13. переважне користування послугами міської служби соціального захисту населення;

12.3.14. безкоштовне надання житла або надання житла за доступну плату для осіб, що потребують соціального захисту, користування комунальними гуртожитками;

12.3.15. безкоштовне обслуговування в комунальних установах охорони здоров'я, санітарно-епідеміологічної служби, у комунальних спортивних організаціях;

12.3.16. надання особам, що потребують соціального захисту, спеціальних пільг у системі дошкільного, повної загальної середньої освіти в комунальних навчальних закладах;

12.3.17. безкоштовне (у визначені дні) відвідування музеїв, бібліотек, інших установ

культури, мистецтва, що знаходяться на міському бюджеті;

12.3.18. безкоштовну (у визначені дні) правову допомогу в міських (комунальних і громадських) правоохоронних та правозахисних організаціях;

12.3.19. безкоштовне правове представництво і захист інтересів осіб, що потребують особливого соціального захисту (діти, багатодітні родини, інваліди, непрацюючі пенсіонери, незаможні);

12.3.20. безкоштовне одержання особами після шістнадцяти років Особистої картки члена міської громади, Статуту і щоквартальну письмову інформацію про локальні нормативні акти, адресатом яких є члени міської громади;

12.3.21. почесне звання «Почесний громадянин Одеси», що надається членам міської громади або особам, що задовольняють вимогам, зазначеним у статті 10.3., відповідно до Положення про Почесного громадянина міста Одеси (приймається міською радою).

12.4. Члени міської громади, крім виконання обов'язків, встановлених Конституцією і законодавством України, зобов'язані:

12.4.1. знати і виконувати Статут, локальні правові і нормативні акти, що діють на території міста;

12.4.2. дотримувати чистоти і порядку у місті;

12.4.3. сприяти в міру особистих здібностей і можливостей благоустрою міста, розвитку міської громади, життєвому рівні її членів;

12.4.4. по цільовому призначенню використовувати комунальні фонди, бюджетні і позабюджетні засоби, майно міста;

12.4.5. поважати символіку міста і використовувати її тільки у відповідності зі ст. 4.9., 4.10. Статуту.

12.5. Суб'єкти міського самоврядування і самоорганізації населення несуть відповідальність за охорону прав, свобод і законних інтересів членів міської громади, зобов'язані відшкодовувати моральний і матеріальний збиток, заподіяний їм діями (чи бездіяльністю) суб'єктів міського самоврядування й органів самоорганізації населення.

12.6. Відповідальність членів міської громади і населення міста за порушення Конституції України і законодавства України, локальних правових і нормативних актів встановлюється в цих законах і локальних актах.

ГЛАВА IV. МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 13. Публічна влада на території міста

13.1. Міське самоврядування — публічна влада на території міста, що здійснюється міською

громадою безпосередньо або через органи (організації) місцевого самоврядування і самоорганізації населення.

13.2. Публічна влада міського самоврядування реалізується як публічне право і здатність міської громади й органів (організацій), зазначених у п.13.1., самостійно, під свою відповідальність, у межах Конституції України, законів України і Статуту вирішувати питання місцевого значення.

13.3. Міське самоврядування діє на підставі, у межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією України, законами України, Статутом.

13.4. Підприємства, організації, установи, незалежно від форм власності й адміністративного підпорядкування, зобов'язані визнавати публічну владу міського самоврядування, що діє в межах предметів ведення і повноважень, встановлених статтею 11.3. Статуту.

Стаття 14. Система міського самоврядування

14.1. Міське самоврядування включає: організаційні форми безпосереднього здійснення публічної влади міською громадою; представницький орган міської громади й органи (організації) самоврядування в районах міста;

міського голову;

виконавчі органи міського самоврядування; органи (організації) самоорганізації населення в міських округах, мікрорайонах, вуличні, квартальні, домові ради (комітети), виборних осіб (у гуртожитках, загальних квартирах, кондомініумах).

14.2. Органи (організації) міського самоврядування, крім органів самоорганізації населення, формуються та діють згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Органи (організації) самоорганізації населення міста формуються та діють згідно із Законом України «Про органи самоорганізації населення».

14.3. Діюча система міського самоврядування встановлюється міською радою за поданням виконавчого комітету міської ради і районних адміністрацій.

14.4. Органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи можуть мати радників, консультантів, створювати позаштатні аналітичні, консультативно-дорадчі, експертні ради, укладати договори з окремими фахівцями чи групами осіб для виконання конкретних робіт, що є предметом діяльності рад.

Стаття 15. Принципи міського самоврядування

Міське самоврядування діє на основі принципів:

15.1. визнання територіальної громади єдиним джерелом публічної самоврядної міської влади;

15.2. легітимності міської влади, що забезпечується формуванням влади в порядку демократичних виборів і готовністю міської громади і її членів бути співучасниками у здійсненні публічної влади, вільного їхнього доступу до роботи ради і його органів;

15.3. правової, організаційної, майнової і фінансової автономії міського самоврядування;

15.4. незалежності при виконанні публічно-владних повноважень;

15.5. пріоритету прав людини перед корпоративними й іншими правами (повноваженнями) при рішенні питань місцевого значення;

15.6. поєднання міських, регіональних і державних інтересів з інтересами міської громади;

15.7. законності і правового порядку, відповідно до якого органи самоврядування, їхні посадові особи діють тільки на підставі й у межах повноважень і способом, встановленим законом і Статутом;

15.8. децентралізації міської публічної влади з метою досягнення керованості територією міста;

15.9. гласності й врахуванням громадянської думки;

15.10. відповідальності органів міського самоврядування і їхніх посадових осіб за прийняті рішення чи бездіяльність (неприйняття рішень) влади при встановленому законом і Статутом обов'язку виконання визначених функцій;

15.11. судового захисту прав міського самоврядування, інтересів, прав і свобод міської громади і кожного її члена;

15.12. державного визнання, підтримки і гарантованості міського самоврядування.

Принципи міського самоврядування мають пряму дію як локально-нормативні положення в сфері формування і функціонування органів (організацій) міського самоврядування і самоорганізації населення.

Стаття 16. Здійснення міського самоврядування безпосередньо міською громадою

16.1. Міська громада здійснює міське самоврядування безпосередньо в наступних організаційних формах:

обрання складу представницьких органів міської громади чи інших територіальних колективів;

обрання (при необхідності) міською громадою представників її інтересів у державних органах

(організаціях), органах місцевого самоврядування поза містом;

міський референдум;

районний референдум;

консультативні референдуми в місті, його територіальних одиницях або інших частинах міста;

загальні збори (незалежно від приналежності до міської громади) осіб за місцем їх проживання;

обговорення проектів рішень, прийнятих рішень представницьких і виконавчих органів міського самоврядування, інших питань місцевого значення;

колективні звернення в порядку місцевої ініціативи до представницьких чи виконавчих органів міського самоврядування, петиції;

громадські слухання;

митинги, ходи, пікетування, демонстрації громадян-членів міської громади.

16.2. Обрання складу представницьких органів міської громади, зміна складу цих органів, відкликання окремих представників здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Обрання складу органів самоорганізації населення й інших представницьких органів територіальних колективів в окремих частинах міста здійснюється на основі загальних принципів виборчого права України відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» і відповідним Положенням, прийнятим міською радою.

16.3. Обрання міською громадою представників її інтересів у державних органах (організаціях), органах місцевого самоврядування поза містом здійснюється в порядку, встановленому частиною II статті 16.2.

16.4. Референдуми в місті проводяться відповідно до Закону України «Про Всеукраїнський і місцевий референдуми».

16.5. Загальні збори осіб за місцем проживання проводяться на території мікрорайонів, житлових комплексів, будинків, вулиць, кварталів, інших територіальних формувань при активному сприянні міських і районних органів самоврядування в порядку, встановленому Законом України «Про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання».

У роботі зборів можуть брати участь особи, що досягли 18 років і проживають на відповідній території. У зборах не беруть участь психічно нездорові громадяни, визнані судом недієздатними, особи, що знаходяться в місцях позбавлення волі, а також особи, що за рішенням суду знаходяться в місцях примусового лікування. У роботі зборів можуть брати участь депутати рад, представники державних

органів, трудових колективів, об'єднань громадян.

Збори скликаються за необхідністю, але не менш одного разу на рік і є правомочними при наявності на них більше половини осіб, що проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах, а у випадку скликання зборів (конференцій) представників — не менше ніж дві третини представників відповідних територіальних колективів.

Рішення зборів, що не суперечать діючому законодавству, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, усіма громадянами, що проживають на відповідній території. Рішення зборів враховуються органами місцевого самоврядування.

Збори скликаються за пропозицією не менш чим третьої частини від загальної кількості осіб, що проживають у межах відповідного територіального утворення, радами, постійними комісіями, депутатськими групами, трудовими колективами, об'єднаннями громадян. У випадках, коли скликання зборів пов'язане з визначеними організаційними складнощами, можуть скликатися збори (конференції) представників мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків і інших територіальних утворень. Норми представництва на цих зборах визначаються органом територіальної самоорганізації населення.

Представники обираються зборами відповідних територіальних утворень або призначаються органами територіальної самоорганізації населення. Рішення про скликання зборів доводиться до відома населення, що проживає на відповідній території, не пізніше чим за 5 днів до їхнього проведення з вказівкою часу скликання, місця проведення зборів, питань, що передбачається винести на їхнє обговорення. У випадках особливої необхідності населення повідомляється про скликання зборів в день їхнього проведення.

Збори відкривають і ведуть керівник органу самоорганізації населення. Для ведення протоколу обирається секретар зборів. Збори можуть вибирати також лічильну комісію.

Рішення зборів приймаються більшістю голосів громадян, що були присутні на зборах, відкритим чи таємним голосуванням. Рішення зборів підписуються головуючим і секретарем зборів.

На зборах (конференціях) ведеться протокол, що підписується головуючим і секретарем зборів. До протоколу зборів (конференцій) додаються матеріали реєстрації їхніх учасників (список громадян, що були присутні на зборах, із вказівкою місця їхнього проживання або список

представників громадян відповідних територіальних утворень, а також рішення органів територіальної самоорганізації населення про делегування своїх представників для участі в конференції).

16.6. Обговорення проектів рішень, прийнятих рішень представницьких і виконавчих органів міського самоврядування, інших питань місцевого значення здійснюється на загальних зборах громади відповідно до Положення про збори, сходи, мітинги, ходи, пікетування, демонстрації у місті Одесі, прийнятим міською радою.

16.7. Індивідуальні чи колективні звернення до державних органів з питань місцевого значення подаються в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян».

16.8. Ініціювання розгляду в раді питань місцевого значення (місцева ініціатива) здійснюється ініціативною групою членів міської громади.

Ініціативна група повинна включати не менш двадцяти п'яти членів міської громади та реєструється у виконавчому органі ради, до якого передбачається звернення в порядку місцевої ініціативи.

Заява про реєстрацію ініціативної групи повинна містити інформацію про мету створення групи, склад групи, керівника групи.

Рада зобов'язана розглянути звернення, що подане в порядку місцевої ініціативи, прийняти рішення щодо предмету звернення і визначити форму обнародування рішення.

16.9. Громадські слухання проводяться не рідше двох разів у рік з метою зустрічей членів міської громади з депутатами ради і посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховування й обговорення їхньої діяльності, внесення пропозицій з питань місцевого значення. Ці пропозиції підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Громадські слухання проводяться в порядку, встановленому статтею 16.5.

16.10. Мітинги, ходи, пікетування, демонстрації можуть проводитися за участю членів міської громади у відповідності зі статтею 39 Конституції України і чинним законодавством України, Положенням, зазначеним у статті 16.6.

Стаття 17. Представницькі органи міського самоврядування та органи (організації) самоврядування в районах міста

17.1. Представницькими органами міського самоврядування є міська рада і районні ради.

Районні ради — складова частина системи міського самоврядування.

17.2. Міська рада представляє міську громаду і вирішує найважливіші питання місцевого значення.

Міська рада діє відповідно до законів України, Статуту, Регламенту ради, що приймається на сесії ради.

17.3. До компетенції міської ради відносяться всі питання місцевого значення, крім тих, котрі вирішуються безпосередньо міською громадою у відповідності зі статтями 13 і 16 Статуту або делеговані міською радою іншим органам (організаціям) місцевого самоврядування, державним органам (організаціям), а також питання, віднесені до виключної компетенції міської ради Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законодавчими актами.

17.4. Районна рада формується в складі не більш 21 депутата в порядку, встановленому статтею 16.2.

Депутати районних рад у своїй діяльності керуються законодавством України, що визначає правовий статус депутата місцевої ради.

Районна рада має президію в складі голови і секретаря ради, постійні комісії, апарат до трьох службовців.

Районна рада організує свою діяльність на підставі Регламенту ради, сесії проводяться не рідше чотирьох разів у рік.

17.5. До компетенції районної ради відносяться:

- обрання президії ради;

- обрання постійних комісій ради;

- визначення штату апарату ради і призначення службовців апарату за поданням голови президії ради;

- прийняття Регламенту ради і Положення про органи самоорганізації населення в районі;

- координація діяльності органів самоорганізації населення;

- затвердження програми соціально-економічного розвитку району;

- затвердження бюджету району і звіту про його виконання;

- обговорення два рази на рік інформації голови районної адміністрації про її діяльність;

- прийняття резолюцій з оцінкою діяльності районної адміністрації, надання резолюції міському голові, що у випадку виявлення радою істотних недоліків у роботі адміністрації зобов'язаний протягом місяця дати мотивовану відповідь раді з інформацією про вжиті заходи;

- прийняття звернень і петицій на адресу органів міського самоврядування, інших органів місцевого самоврядування в межах області, державних органів.

Міська рада і державні органи можуть делегувати районним радам повноваження в порядку, зазначеному статтею 20 Статуту.

17.6. Голова президії районної ради:

- керує роботою ради на сесіях;

- координує діяльність постійних комісій;

- здійснює загальне керівництво апаратом ради, затверджує посадові інструкції службовців апарату;

- проводить прийом мешканців району, міста;

- представляє районну раду в міській раді і її виконавчому комітеті, на підприємствах, в організаціях, установах;

- приймає в обов'язковому порядку участь у роботі органів міського самоврядування при рішенні питань, що відносяться до життя району.

Стаття 18. Виконавчі органи міського самоврядування

18.1. Виконавчими органами міського самоврядування є виконавчий комітет міської ради і районні адміністрації виконавчого комітету міської ради.

18.2. Повноваження виконавчих органів міського самоврядування визначаються відповідними Положеннями, що затверджуються міською радою за поданням міського голови.

18.3. Виконавчий комітет міської ради і районні адміністрації виконавчого комітету здійснюють свої повноваження через комунальну службу — професійну діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування і їхньому апараті, одержують заробітну плату за рахунок міського бюджету і виконують організаційно-розпорядницькі і консультативно-дорадчі функції.

18.4. Особливості здійснення повноважень виконавчих органів міського самоврядування на території вільної економічної зони визначаються Законом України «Про вільну економічну зону «Порто-франко» на території Одеського морського торгового порту» і відповідним Положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

18.5. Виконавчий комітет міської ради щорічно представляє звіт про роботу на сесії міської ради.

Міська рада може прийняти резолюцію про недовіру складу виконавчого комітету або окремим посадовим особам. Міський голова інформує міську раду про вжиті заходи по реалізації резолюції ради на черговій (наступній) сесії ради.

Стаття 19. Міський голова

19.1. Міський голова — вища посадова особа в системі міського самоврядування, голова виконавчого комітету міської ради.

19.2. Міський голова обирається міською громадою в порядку, встановленому законом, і представляє міську громаду в державних органах (організаціях), на підприємствах, в організаціях, заснуваннях на території міста і за його межами, включаючи представництво інтересів міської громади при трансграничному співробітництві з територіальними громадами закордонних країн, у неурядових міжнародних організаціях, зовнішньоекономічних відносинах.

19.3. Міський голова організує і керує діяльністю виконавчого комітету міської ради, підзвітний міській громаді.

19.4. Міський голова щорічно представляє міській раді інформацію про діяльність виконавчих органів міського самоврядування.

Стаття 20. Делегування повноважень

20.1. Делегування повноважень — це передача публічних прав одного органа публічної влади іншому за умови одночасної передачі засобів для здійснення повноважень і відповідальності органа, якому передаються повноваження, за їхнє здійснення перед органом, що делегував повноваження.

Не є делегуванням повноважень доручення (прохання) органів публічної влади про виконання окремих дій, актів для здійснення завдання (функції) у межах визначених термінів.

20.2. Делегування повноважень здійснюється на договірній основі.

20.3. Делегування повноважень державних органів міському самоврядуванню і міського самоврядування державним органам або іншим органам публічної влади здійснюється за згодою міської ради.

20.4. Взаємне делегування повноважень між виконавчим комітетом міської ради, обласної та (сільськими) районними державними адміністраціями з питань, що представляють загальний інтерес, допускається за рішенням виконавчого комітету міської ради.

20.5. Якщо в процесі або в результаті делегування повноважень можливо обмеження повноважень або защемлені інтереси районного самоврядування, органів (організацій) самоорганізації населення, питання про делегування повноважень вирішуються за участю представників зацікавлених органів (організацій).

Стаття 21. Участь у міському самоврядуванні політичних партій, громадських і релігійних організацій

21.1. Політичні партії, громадські і релігійні організації беруть участь у здійсненні міського самоврядування міською громадою на підставі

законів України в організаційних формах, встановлених статтею 16 Статуту.

21.2. Політичні партії, громадські і релігійні організації мають право представляти альтернативні проекти рішень з питань місцевого значення.

Органи міського самоврядування, що є адресатами альтернативних рішень, зобов'язані прийняти їх до розгляду і протягом двадцяти днів представити мотивовану листовну відповідь ініціатору альтернативного проекту рішення.

ГЛАВА V. ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА МІСЬКОЇ ГРОМАДИ І МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 22. Зміст економічної основи міської громади і міського самоврядування

22.1. Економічною основою міської громади і міського самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, отримані містом на законних підставах, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності міської громади, а також об'єкти загальної власності, що знаходяться в управлінні міського й інших органів місцевого самоврядування.

22.2. Органи міського самоврядування з метою зміцнення економічної основи міської громади, поліпшення обслуговування населення, розвитку культури, науки, освіти в місті можуть на договірних засадах формувати загальну комунальну (разом з іншими територіальними громадами), державно- та приватно-комунальну власність.

На цих умовах можливе об'єднання коштів спеціальних (соціальних, інноваційно-виробничих і інших) фондів у результаті внутрішньоміської кооперації.

22.3. Відчуження майна і коштів, що є економічною основою міської громади і міського самоврядування здійснюється на умовах, зазначених у статті 22.2., за рішенням і в порядку, встановленому міською радою.

Доходи, отримані в результаті відчуження майна, перераховуються в бюджет міста.

Не підлягають відчуженню землі загального користування: площі, вулиці, проїзди, дороги, сади, бульвари, водойми, а також пам'ятники природи, історії і культури, будинки і спорудження, інші майнові об'єкти, що є подарунком місту, побудовані добродійниками або на зібрані громадянами кошти, об'єкти оздоровчого й історико-культурного призначення.

22.4. Виконавчий комітет міської ради щорічно проводить інвентаризацію комунального майна.

Міський реєстр комунального майна і коштів публікується.

22.5. Обмеження змісту економічної основи міської громади і міського самоврядування можливо тільки на підставі законів України.

Стаття 23. Комунальна власність міста

23.1. У комунальній власності міста знаходиться майно на території міста, що не є власністю Українського народу, держави, інших територіальних громад, приватною власністю, загальною власністю об'єднань органів самоорганізації населення.

23.2. У комунальній власності міста може знаходитися майно за межами міста і країни.

23.3. Майно, що знаходиться в комунальній власності міста, може за рішенням виконавчого комітету міської ради передаватися в повне господарське ведення, оперативне керування, оренду районним радам, районним адміністраціям, об'єднанням органів самоорганізації населення, іншим юридичним особам.

23.4. До складу земель, що знаходяться в комунальній власності міста, входять:

землі загального користування, жилої й іншою міською забудови;

землі інженерної інфраструктури і комунікацій;

землі промисловості, транспорту, зв'язку, радіомовлення, телебачення, інформатики, енергетики й іншого призначення;

землі сільськогосподарського призначення й інші угіддя, землі тимчасового сільськогосподарського використання;

землі з особливим режимом використання, у тому числі землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення;

землі лісового фонду;

землі водяного фонду;

землі запасу, виділені для розвитку міста.

Землі міста використовуються винятково по функціональному призначенню, що визначається міською радою.

У власності, володінні і користуванні міської громади можуть знаходитися земельні ділянки за межами міста.

23.5. Природні ресурси на території міста відносяться до його комунальної власності на підставах, зазначених у статті 23.1.

Рішення про використання природних ресурсів приймаються після попередньої екологічної і містобудівної експертизи.

Стаття 24. Відносини міської громади і міського самоврядування із суб'єктами власності, що не є комунальною (міською)

24.1. Стосунки міської громади і міського самоврядування із суб'єктами власності, що не є комунальною (міський), регулюється законом щодо власності Українського народу і держави або договором.

24.2. Розміщення підприємств, організацій, установ, що є суб'єктами, зазначеними в статті 24.1., їхнього майна на території міста здійснюється відповідно до рішення Уряду з урахуванням інтересів міської громади стосовно власності Українського народу, держави або, в інших випадках, за дозволом виконавчого комітету міської ради.

24.3. Суб'єкти власності, зазначені в статтях 23.1., 24.1., є платниками місцевих податків і зборів.

Стаття 25. Фінансові ресурси міської громади і міського самоврядування

Фінансові ресурси міської громади і міського самоврядування складаються із бюджету місцевого самоврядування, позабюджетних, валютних і цільових фондів, фінансово-кредитних і страхових ресурсів, а також коштів підприємств, що знаходяться в комунальній власності, підприємств і організацій, створених на умовах пайової участі органів міського самоврядування.

Стаття 26. Бюджет міста

26.1. Єдиний бюджет міста поєднує міський бюджет і бюджети районів міста.

При організації міського округу за згодою міської ради і рад відповідних територіальних одиниць чи населених пунктів може складатися єдиний бюджет міського округу чи єдині частини цього бюджету.

26.2. Бюджет міста заснований на принципах єдності, повноти, вірогідності, гласності, наочності і самостійності у відношенні інших видів бюджету.

26.3. Бюджет міста формується відповідно до Закону України «Про бюджетну систему України» з урахуванням структури бюджетної класифікації України, мінімальних державних стандартів і нормативів бюджетного забезпечення на одну людину.

При складанні бюджету враховується фінансова допомога держави і суми витрат бюджету міста, що підлягають відшкодуванню внаслідок реалізації рішень органів держави.

26.4. Склад доходів і витрат міста, їхнє збалансування визначається на підставі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

26.5. Види доходів і витрат бюджетів районів міста визначаються міською радою.

Міська рада може виділити субсидії і субвенції по окремих районах міста.

26.6. У бюджеті міста виокремлюються витрати на розвиток міста в складі інвестиційних і інноваційних асигнувань, а також резервний фонд.

Резервний фонд бюджету знаходиться в розпорядженні виконавчого комітету міської ради. Звіт про його витрати представляється міській раді два рази на рік.

26.7. Рада в порядку бюджетного процесу визначає основні напрямки бюджетної політики, розглядає проект бюджету міста, вносить зміни і доповнення до проекту бюджету, затверджує бюджет, вносить зміни і доповнення до затвердженого бюджету, здійснює контроль за складанням і виконанням бюджету, цільовим, ощадливим використанням бюджетних коштів, затверджує звіт про виконання бюджету.

26.8. Розгляд проекту бюджету сесією ради здійснюється на основі доповіді виконавчого комітету ради і співдоповіді постійної комісії з питань планування, бюджету і фінансів.

26.9. Розгляд і затвердження бюджету міста, як правило, здійснюється до 30 грудня. У випадку, якщо до цього терміну міський бюджет не розглянутий і не затверджений, у наступному бюджетному році діють показники бюджету, представлені виконавчим комітетом.

26.10. Рішення про внесення змін, уточнень і доповнень до бюджету про використання вільних коштів протягом бюджетного року приймається в порядку, встановленому сесією ради при прийнятті бюджету.

26.11. Контроль за виконанням бюджету міста і використанням виконавчим комітетом коштів позабюджетних фондів здійснює рада.

26.12. Звіт про виконання бюджету міста розглядається за доповіддю виконавчого комітету і затверджується радою.

ГЛАВА VI. ПРАВОВІ І НОРМАТИВНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКОЇ ГРОМАДИ І МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 27. Нормативно-правові основи організації і діяльності міської громади і міського самоврядування

27.1. Нормативно-правовими основами організації і діяльності міської громади і міського самоврядування є Конституція і законодавство України, локальні акти Одеської обласної ради, Одеської обласної державної адміністрації,

міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких дано Верховною Радою України, угоди (договори) органів міського самоврядування у галузях виробничих, соціальних і побутових послуг, зовнішньої торгівлі, культурних зв'язків, спільної діяльності зі спорідненими містами.

27.2. На території міста або його частин, у міському окрузі діють обов'язкові для виконання локальні нормативно-правові акти:

рішення міського референдуму;
рішення Одеської обласної ради;
рішення міської ради;
рішення районної (у місті Одесі) ради;

Положення про районну (у місті Одесі) раду (приймається міською радою);

Положення про районну адміністрацію виконавчого комітету міської ради (приймається виконавчим комітетом);

посадові інструкції для службовців виконавчого комітету міської ради і районних адміністрацій (приймаються виконавчим комітетом);

посадові інструкції для службовців апарату рад (приймаються районними в місті радами);

Положення про органи самоорганізації населення в районі міста (приймаються районною радою);

нормативні договори, укладені суб'єктами міського самоврядування в межах їхньої компетенції.

27.3. Обов'язковими для виконання є також локальні нормативні акти органів самоорганізації населення в межах компетенції, встановленої Положеннями про самоорганізацію населення в районах міста.

27.4. Офіційне тлумачення локальних правових і нормативних актів допускається тільки судовими органами, третейськими судами і погоджувальними комісіями, що діють у відповідності зі статтею 30.2., або аутентично (органом, що видав акт).

Стаття 28. Визнання недіючими на території міста локальних нормативно-правових актів

28.1. Нормативно-правові акти, зазначені в статті 27.1., визнаються недіючими на підставах і в порядку, встановлених статтями 22, 24, 25, 57, 60, 64, 147, 152 Конституції України, статтями..... Закону України «Про нормативно-правові акти в Україні».

28.2. Нормативно-правові акти, зазначені в статті 27.2., визнаються недіючими на підставах і в порядку, встановлених статтею 28.1. Статуту, а також ст. 118, 144 Конституції України, статтями..... Закону України «Про нормативно-правові акти в Україні».

28.3. Нормативно-правові акти, прийняті виконавчим комітетом міської ради, районними

радами і районними адміністраціями виконавчого комітету міської ради, можуть бути визнані недіючими міською радою.

28.4. Нормативні акти, зазначені в ст. 27.3., можуть бути визнані недіючими районними і міською радою.

Стаття 29. Стосунки між суб'єктами міського самоврядування й органами самоорганізації населення

29.1. Стосунки між суб'єктами міського самоврядування й органами самоорганізації населення визначаються принципами субординації, координації, реординації.

29.2. Принцип субординації діє у відносинах між міською радою і його виконавчим комітетом, між виконавчим комітетом міської ради і районних адміністрацій виконавчого комітету міської ради, між районною радою і його президією, між президією районної ради та її апаратом.

29.3. Принцип координації діє у відносинах між міською і районною радами, між районними радами, між районними радами й органами самоорганізації населення.

29.4. Принцип реординації поширюється на стосунки між усіма суб'єктами міського самоврядування й органами самоорганізації населення.

Стаття 30. Порядок вирішення суперечок (конфліктів) між суб'єктами міського самоврядування і самоорганізації населення

30.1. Суперечки (конфлікти) між суб'єктами міського самоврядування і самоорганізації населення вирішуються у встановленому законом судовому чи адміністративному (за підпорядкованістю) порядку.

30.2. Суб'єкти міського самоврядування і самоорганізації населення можуть за взаємною згодою використовувати третейські суди, погоджувальні комісії, склад яких визначається спільним рішенням суб'єктів суперечки (конфлікту).

30.3. Третейський суд організується і діє відповідно до Положення про третейський суд.

Погоджувальна комісія використовує за своїм розсудом Положення про третейський суд.

Рішення третейського суду, погоджувальної комісії має преюдиціальне значення у випадку звернення суб'єктів спору (конфлікту) відповідно в судові чи адміністративні органи для здійснення виконавчого провадження.

Стаття 31. Правовий захист статусу міської громади і міського самоврядування

31.1. Статус міської громади захищається конституційним визнанням і гарантією державного захисту місцевого самоврядування.

31.2. Спеціальними (юридичними) засобами правового захисту міської громади і міського самоврядування є:

31.2.1. Право міської громади і її складових частин — територіальних колективів, груп населення безпосередньо чи через органи місцевого самоврядування й органи самоорганізації населення звернутися в письмовій формі з законопроектними пропозиціями до суб'єктів, зазначеним у ст. 93 Конституції України, у письмовій чи усній формі — із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами в будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, установи, організації, до посадових і службових осіб.

Примітка: зміст і порядок надання пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг встановлений Законом України «Про звернення громадян»;

31.2.2. судовий захист самостійності рішення питань місцевого значення в межах компетенції міської громади й органів міського самоврядування;

31.2.3. адміністративно-правовий захист (у порядку підпорядкованості) прав і інтересів міської громади і міського самоврядування;

31.2.4. охорона прав і інтересів міської громади, міського самоврядування й органів самоорганізації населення державними органами по контролю за дотриманням законів;

31.2.5. цивільно-правовий захист майнових прав і інтересів міської громади і міського самоврядування, включаючи відшкодування морального і матеріального збитків міській громаді, міському самоврядуванню з боку будь-яких суб'єктів внутрішньодержавного і міжнародного права;

31.2.6. правовий захист інтересів усіх форм самоорганізації населення суб'єктами міського самоврядування.

31.3. Суб'єкти міського самоврядування припиняють (призупиняють) дію на території міста акту будь-якого органа (організації), підприємства, установи, що обмежує права міської чи громади міського самоврядування, а також акта, що відповідно до експертного висновку може призвести до збитку для міста, з одночасним зверненням до суду.

ГЛАВА VII. ДІЯ СТАТУТУ МІСТА

Стаття 32. Правові підстави прийняття і дії Статуту міста

Статут прийнятий і введений у дію на підставі ст. 144 Конституції України і ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Статут враховує вимоги Європейської Хартії про місцеве самоврядування (1985 р.) і Європейської конвенції про основні принципи трансграничного співробітництва між територіальними громадами або органами влади (1980 р.)

Стаття 33. Порядок прийняття і введення в дію Статуту міста

33.1. Порядок прийняття і введення в дію Статуту визначається кваліфікованою більшістю голосів (не менш двох третин від складу депутатів) на сесії міської ради.

33.2. Статут вводиться в дію з
..... 2007 року.

Стаття 34. Межі дії Статуту міста

34.1. Статут діє на території міста Одеси, що визначена в порядку, встановленому чинним законодавством України і ст. 2 Статуту.

34.2. Підприємства, організації, установи, що функціонують на території міста, і фізичні особи, що проживають постійно або тимчасово на території міста, зобов'язані дотримуватися Статуту.

34.3. Правові і нормативні акти, що видаються (приймаються) підприємствами, організаціями, установами, що функціонують на території міста не можуть суперечити Статуту.

У випадку зазначеного протиріччя діє Статут.

Стаття 35. Порядок внесення змін і доповнень у Статут міста

35.1. Право ініціативи по внесенню змін і доповнень у Статут належить:

а) міському голові;

б) не менш однієї третини складу депутатів міської ради;

в) не менш однієї третини районних рад;

г) ініціативній групі міської громади у складі однієї десятої чисельності громади (осіб, що досягли 18 років).

35.2. У випадку протиріччя норм Статуту міста законодавству України право ініціативи по внесенню змін і доповнень в Статут належить юридичній службі виконавчого комітету міської ради, судовим органам.

35.3. Рішення про внесення змін і доповнень у Статут у випадках, зазначених у статті 35.1.а, б, в, приймає міська рада в порядку, передбаченому статтею 33.1.

35.4. Рішення про внесення змін і доповнень у випадках, зазначених у статті 35.1.г, приймається на міському референдумі.

35.5. Рішення про внесення змін і доповнень у Статут у випадку, зазначеному в статті 35.2., приймає міська рада більшістю голосів.

РАЗДЕЛ 5

ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРАВА

Человек — мера всех вещей
Аристотель

ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРАВА: ДОКТРИНАЛЬНАЯ РЕТРОСПЕКТИВА И СОВРЕМЕННАЯ ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

*Антологія української юридичної думки : в 10 т. — К., 2005. —
Т. 10 : Юридична наука незалежної України. — С. 85—100.*

Право в истории развития науки включалось в различные системы научного знания — от моральной, «этической» философии у древних греков, в эпоху Возрождения (А. Полициано), у Т. Гоббса, Я. П. Козельского, Д'Аламбера, до историко-политических наук у А. Ампера, А. Курно. В конце XVIII — начале XIX века появляются классификации наук, в которых праву отводится место в системе «чистых», «реальных» наук (С. Кольридж), той их части, которая относится к «позитивному» знанию и определяется «через авторитет какой-либо другой разумной сущности» (В. Круг). При этом обращает внимание тенденция, которая прослеживается у классификаторов науки, заключающаяся в гуманитарной, «человеческой» характеристике науки о праве. «Правовая наука (*jurisprudentia*), — писал еще Ульпиан, — есть познание божественных и человеческих дел»¹.

В классификации наук нового времени право располагается в одном разделе с личной и семейной науками. У французских энциклопедистов выделена философия человека, включающая науку о душе (на современном языке — психологию), логику, мораль, в том числе юриспруденцию. Весьма интересна позиция П. К. Ренненкампа, давшего в русской дореволюционной литературе одну из наиболее полных классификаций юридических наук. «Правоведение, — пишет автор, — принадлежит к области наук гуманных, изучающих человека или в его личных свойствах и деятельности (логика, психология и др.) или в его общественных отношениях и союзах»². Права Ц. А. Ямпольская, подчеркивая еще в середине 70-х годов, что понимание проблемы личности является индикатором, определяющим методологическую пригодность, политическую приемлемость той или иной юридической концепции³. Поэтому «человекомерность» юридической науки должна быть положена в

основу формирования... уважения к праву как феномену и ценности»⁴.

Гуманистические тенденции развития науки обусловили не только выдвижение проблемы человека на передний план, но и соединение, взаимопроникновение знаний о человеке, становление новой науки. Она складывается как синтез частнонаучных знаний о человеке, «синтетическое человекознание», «единая систематическая теория человека», создаваемая на основе «отдельных научных определений»⁵. В результате общая классификация наук получает своего «дублера» в виде классификации наук о человеке, а в общей системе научного знания фиксируется потребность создания единой концептуальной теории человека, интегрирующей частнонаучные знания о нем⁶. В философской литературе убедительно доказывается, что повышение научного уровня исследований объясняется, прежде всего, возрастанием в Большой науке удельного веса проблем человека, возможностей не только выделения наряду с общественными науками группы наук, исследующих человека, — гуманитарных наук, но единой науки о человеке — человекознания и его частнонаучных модификаций.

Эта проблема приобретает особую актуальность в современных условиях дифференциации и интеграции научного знания, появления новых научных дисциплин гуманитарного характера (эргономика, семиотика, эвристика, аномия и др.), комплексности многих из них, существенных сдвигов в структуре прикладных наук, требующих преодоления односторонности, фрагментарности в теории и практике работы с человеком. Поэтому обоснованным является вывод о том, что в единой теории человекознания нуждается не только наука, но и практика⁷.

¹ Цит.: Перетерский И. С. Дигесты Юстиниана / И. С. Перетерский. — М., 1956. — С. 101.

² Ренненкампф Н. К. Очерки юридической энциклопедии / Н. К. Ренненкампф. — К., 1868. — С. 264.

³ Ямпольская Ц. А. Общественная организация — право — личность / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. — 1976. — № 12. — С. 15.

⁴ Гудима Д. А. Філософсько-антропологічний підхід — методологічний фундамент сучасної юридичної науки / Д. А. Гудима // Проблеми філософії права. — Том 1. — 2003. — С. 122.

⁵ Там же. — С. 123; Марков Б. В. Философская антропология: очерки истории и теории / Б. В. Марков. — СПб., 1997. — С. 16.

⁶ Ананьев Б. Г. О проблемах современного человекознания / Б. Г. Ананьев. — М., 1977. — С. 41, 47—48.

⁷ Там же. — С. 16.

Если согласиться с этим и учесть, что любая наука — система теорий, а теория — структурный компонент науки, то правоведение в системе человекознания обеспечивает исследование личности, ее свойств и их проявлений в тех социальных связях, которые опосредованы правом. Право функционально включается в человекознание, обеспечивая разработку частнонаучной (юридической) теории личности. Это не исключает и не преуменьшает социологического аспекта юридической науки и практики, обращенных к государственным и правовым явлениям в качестве социальных институтов, но предполагает возможность и необходимость вести изучение на различных уровнях.

В этом отношении представляет интерес при определении в праве отношения личность — общество — государство использование немецкими юристами категории «коммунитарных связей». Типичным является решение Федерального Конституционного Суда ФРГ, указавшего на то, что Основной Закон ФРГ рассматривает человека не как «отдельного изолированного индивида», «напротив, Основной Закон преодолевает противоречие между индивидом и общностью людей, обеспечивая осуществление коммунитарных связей и обязанностей человека без покушения на его внутреннюю и автономную ценность»¹.

Методологически это оправдано выделением личностного подхода к юридическим явлениям, который в рамках общей методологии юридической науки может рассматриваться не только как частнонаучный метод исследования, но и как «методологический фундамент современной юридической науки» (Д. А. Гудыма), настолько существенный, что его реализация ведет к качественному обогащению содержания права и законодательства². В гносеологическом отношении это объясняется тем, что познание начинается с единичного, двигаясь от «одного» к «многому» и от «многого» к «единству», переходя к общему и от менее общего — к более общему. При исследовании государственно-правовой жизни общества этот гносеологический довод приобретает особое значение, с одной стороны, в связи с действием специфических факторов развития, «которые делают особенно актуальными личностный подход и личностную проблематику в юридической науке»³, и, с дру-

гой стороны, акцентированием долгое время исследовательского интереса преимущественно на коллективистской стороне общества.

В действительности интегральная характеристика любого цивилизованного общества определяется именно с позиций гуманизма, личностных позиций, а его развитие практически происходит в направлении перемещения центра тяжести общественной деятельности с макро- на микро-социологические процессы — до семьи, трудового (административного) коллектива, личности. Высказывается мнение, что такой подход позволит преодолеть встречающиеся несоответствия, несовпадения общественных макро- и микросоциальных структур, он соответствует исторической перспективе: «от человека, нужного системе, к системе, нужной человеку; от индивида как средства утверждения определенного типа классового господства к индивиду как цели функционирования всей общественной организации»⁴.

Следует также учитывать плодотворность разработки юридической проблематики на микро-уровнях общественной жизни, признание «человеческой природы права», необходимости «очеловечивания права» (В. С. Бигун). В современной криминологии четко зафиксирована необходимость изучения криминогенных факторов на «микроуровне» как средства понимания причин преступности в целом. А проблема правового воспитания все более смещается к индивидуальному (личностному), а не групповому аспекту.

Личностный подход имеет не только методологические, гносеологические, теоретические, но и научно-практические основания. Это относится ко всем группам (видам) прав человека и гражданина, но наиболее иллюстративно и убедительно в отношении физических (жизненных, соматических) прав, которые не только привлекли внимание современной науки, но оказались одним из важнейших нововведений в новейших конституциях мира. В современной литературе убедительно обосновывается, что классификация прав должна начинаться с первой (первичной) группы — физических прав, их содержание решающим образом определяет ценностное отношение общества и государства к личности, возможности ее развития, самореализации с учетом ее биосоциальных характеристик. Доказывается, что личность не только гражданин государства как организации, а гражданство — состояние членства в государственной организации, но личность — ассоциированный носитель народного суверенитета⁵.

¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). — 1954. — № 4. — S. 15–16; Kommers D. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany / D. Kommers. — Berlin, 1989. — P. 245–250.

² Олейник П. А. Личностный подход / П. А. Олейник // Советское государство и право. — 1980. — № 4. — С. 47.

³ Витрук Н. В. Политическая система социалистического общества и личность / Н. В. Витрук // Актуальные проблемы государственного управления. — М., 1979. — С. 5.

⁴ Мальцев Г. В. Социальная справедливость и право / Г. В. Мальцев. — М., 1977. — С. 150.

⁵ Див.: Рабінович П. М. Права людини і громадянина / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — К., 2004. — С. 117 та

Действительно, личность — субъект политической жизни страны, участвующий в управлении государственными делами (ст. 38 Конституции Украины). Одновременно личность — объект государственно-правового воздействия, направленного на обеспечение сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом (ст. 68 Конституции Украины). В политической системе отношения государства и личности характеризуются взаимной ответственностью: государство обеспечивает (должно обеспечивать) личности всю полноту прав и свобод, не допускает их ограничения или упразднения, сужения содержания и объема существующих прав и свобод (ст.ст. 3, 22, 64 Конституции Украины), а личность, используя эти права и свободы, не должна наносить ущерба интересам общества, государства, правам других граждан.

Юридическая теория и практика связаны с человеком, его личностными качествами и их проявлениями в общественной жизни. Личность занимает важное место в процессе правотворчества как «творец права» (А. И. Ковлер), что дает основание для выделения среди правообразующих человеческого фактора. Личность — наиболее непосредственный объект воздействия права¹ и, в конечном счете, основная цель правового регулирования. От уровня ее сознания, характера правовой активности в значительной степени зависит действенность, эффективность правовой программы. Оценка права осуществляется с точки зрения идеалов личности, концепция прав человека имеет гуманистические основания, а юридическую теорию (правоведение) можно рассматривать как частнонаучную теорию личности.

Для определения соотношения, связи частнонаучных теорий с философией используется системно-структурный поуровневый подход. Именно «системный подход трансформирует в специальный метод научного исследования философское понятие ставшей целостностью системы... Если же речь идет об изменении системы, то это изменение рассматривается не как процесс становления новой системы, а как сопоставление двух уровней систем (структур и функций)»².

наст.; Алексеев С. С. Философия права / С. С. Алексеев. — М., 1997. — С. 20; Разработка проблем теории социалистического государства // Советское государство и право. — 1983. — № 9. — С. 48, 57; Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации (1999 г.), часть VII Преамбулы, ст. 8.2.3., 10.2., 11.2., 41., 119–120.

¹ Ковлер А. И. Антропология права. Учебник для вузов / А. И. Ковлер. — М., 2002.

² Оруджев З. М. Диалектика как система / З. М. Оруджев. — М., 1973. — С. 58–59.

Плодотворность теоретического фиксирования уровней объекта познания при использовании возможностей системно-структурного подхода подтверждены всей историей развития науки. Для личностной проблематики такой методологический подход особо важен, так как, во-первых, личность — всегда функционирующая структура, само ее существование есть деятельность, она представляет собой деятеля; во-вторых, человек объединяет в себе почти все уровни развития материи (неорганическое, физическое, биологическое, психика первого уровня и социальное психическое); в-третьих, такой подход обеспечивает единство познания, логической и смысловой завершенности знания о личности, ведет к представлениям о целостной личности с вычленением разных уровней по признаку существования, ценностным критериям. Связь целостности системы «личность» и ее уровней создает возможность анализа отдельных сторон, граней существования человека, не изолированного от целого, а при условии подчинения целому как высшему единству.

Предметом специальных исследований частнонаучного знания о личности является система вторичного уровня существования (функционирования, развития) личности, в частности психологический, социологический, нравственный, правовой и др. уровни. На этом уровне личность сохраняет свои сущностно-содержательные свойства, родовые качества, не представляя нового частнонаучного определения человека. Это — не «процесс становления новой системы», а «сопоставление двух уровней систем» (З. М. Оруджев).

На правовом уровне сущностно-содержательные качества человека преобразуются, создается юридическая модель личности как фиксация системы ее качеств, обеспечивающих возможность включения человека в государственно-правовую сферу общественной жизни. Верно суждение К. Маркса о том, что все сферы деятельности государства связаны с «государственным качеством индивида... через существенное качество этой личности. Они — естественное действие ее существенного качества»³.

Поэтому идеологические установки советского времени на абсолютизацию коллективных форм социальной практики делали невозможным научное познание человека вообще, его функциональной роли в праве, ценности права для человека «вследствие неподатливости» природа человека и его нежелания подчиняться насильственной социальной инженерии»⁴.

³ Маркс К. Из ранних произведений / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М., 1956. — С. 242.

⁴ Пучков О. А. О предмете юридической антропологии / О. А. Пучков // Российский юридический журнал. —

Реальным центром всех процессов воздействия права являются индивидуальные формы общественного бытия, личности, в деятельности которых реализуется содержание права. «Проникающая» способность права и «правосвободное пространство» должны определяться прежде всего в личностном аспекте — само «право в собственном или тесном смысле», как писал г. Гроций, есть способность. А. П. Рикер уже самого человека определяет как *homo sарable* (человек способный)¹. Это объясняется тем, что, регулируя политические, экономические процессы, духовную жизнь, порядок управления предметами, вещами, процессами, организуя деятельность коллективов, право наиболее непосредственно влияет на личность, отдельных людей или лиц, способных занимать определенные ролевые позиции в системе коллективных субъектов. Поэтому решение одной из фундаментальных общетеоретических проблем правоведения — объекта права (правового регулирования, правового воздействия) — следует искать в личностном аспекте исследований. Здесь возможно установить «главный объект, непосредственно принимающий на себя правовое воздействие и реагирующий на него»². Одновременно частнонаучный юридический подход (теория) в человекознании обеспечивает концептуальную разработку правовой деятельности личности. Эта проблема не может быть решена только в поведенческом плане (внешнее проявление деятельности) или только в отношении неправомерного поведения. Необходимо исследование социально-правовой активности как реализующейся способности функционирования личности в правовой сфере и степени интенсивности правовой деятельности, направленной на достижение опосредованного правом (с положительной и отрицательной оценкой) результата.

В этой гносеологической ситуации механизм воздействия права на личность представляется не набором правовых средств или свойств правовой материи, а системой форм и методов передачи личности социально-правовой программы и восприятия, переработки ею этой программы, проявление этой программы в правовой деятельности личности. При таком подходе об-

наруживается не только регулирующий потенциал права, действие правовых средств в обеспечении «законопослушности» граждан, но раскрывается формирующая в отношении личности роль права, потенциал личности в отношении процессов функционирования и развития права.

Таким образом, выделение личностного подхода в юридической науке, верифицированной ее прошлым, настоящим и будущим, послужит убедительным доказательством ее социогуманитарного характера, гуманистического содержания правоведения, практически обеспечит актуализацию социально-гуманистических масштабов оценки права³, его человеческого измерения.

Естественно, личностный подход в юридической науке является многомерным. Актуализация определенного измерения проблемы зависит от состояния общества и государства, их отношения к личности, функционирующей в правовой сфере. Так, в послевоенное время, когда в мире создается глобальная система прав человека, выходящая за пределы национальных границ, и появляются новые поколения прав человека, в Советском Союзе по-прежнему восхваляется гражданин-патриот, социальный слепок общественных отношений социализма, преданный идеально спроектированной системе, включающей духовно цельные и мистические в своем совершенстве «винтики»-личности и мистическую цель — построение светлого коммунистического будущего. Это было откровенное пренебрежение системы человеком.

Несмотря на «железный занавес», изоляцию от мировых гуманитарных процессов, в СССР и других социалистических странах в условиях первых достаточно мощных ростков диссидентского движения (первые хельсинкские группы, восстания в Восточном Берлине в 1953 г., политический кризис в Польше и Венгрии в 1956 г., Пражская весна 1968 г. и др.) появляются декларативные заявления коммунистических партийных лидеров, государственных деятелей о причастности Советского государства к созиданию «европейского дома», признании прав человека, замелькало скороспелое (заимствованное из индустриальной социологии) словосочетание «человеческий фактор».

Но мир 60–80-х годов прошлого столетия уже необратимо изменился: от пакета международных документов универсального характера об экономических, социальных, культурных, гражданских и политических правах, получивших статус Международного билля о правах чело-

1999. — № 4. — С. 98.

¹ Гроций г. О праве войны и мира / г. Гроций. — М., 1994. — С. 69; Рикер П. Торжество языка над насилием. Герменевтический подход к философии права / П. Рикер // Вопросы философии. — 1996. — № 4. — С. 28.

² Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. — М., 1972. — С. 23. Див. також: Селіванов В. М. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / С. М. Селіванов // Право України. — 2004. — № 10.

³ Докладніше : Орзих М. Ф. Гуманізм соціалістического правоведення / М. Ф. Орзих // Соціалістическое право и личность. — К. 1984.

века, Европейской конвенции о правах и основных свободах, Заключительного Хельсинкского акта, создания Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе мир двигался к Венской конвенции по человеческому измерению.

В середине 70-х годов в СССР, согретое хрущевской оттепелью, расширяется диссидентское движение правозащитников. Под этим воздействием конституционно-проектные работы семидесятых годов вынуждены были воспринимать минимальную номенклатуру прав человека, нормативно закреплять эти права в Конституциях Союза ССР и союзных республик, провозглашать гарантии прав человека.

Это был, несомненно, исключительно декларативно-декоративный, нормативно-вербальный (что для юриста небезынтересно), но все же первый виток гуманитарной спирали в стране. Его значимость определялась идеологической допустимостью обращения к теоретической разработке «механизма человеческого измерения... в вопросах прав человека» (если использовать терминологию принятой позднее Парижской хартии для Новой Европы¹. Формирование и исследование этого механизма требовали принципиально нового философско-антропологического подхода, инструментария юридической антропологии, которая «с порога» отвергалась господствовавшей в советское время идеологией². Но появившиеся в директивных документах КПСС и других коммунистических партий новые лозунги и декларации о человеке и его правах, некоторые гуманистические идеи находившегося под влиянием древнегреческой философии и идеологии немецкого Просвещения молодого К. Маркса, в ортодоксальном понимании еще «немарксиста», создавали возможность обращения советской науки к собирательному, системному «образу человека», который использовался не только в западной научной литературе, но и в правоприменительной практике³, к биосоциальной природе человека.

В этих условиях, в частности, автору статьи в конце 60-х — середине 70-х годов удалось осуществить разработку качественной характеристики личности, функционирующей в области права, ее правовой самооценности и аксиологической характеристики права, представить в пределах идеологической допустимости советского

времени результаты исследования в диссертационной и монографической работах, публикациях в советских и зарубежных изданиях⁴, затем использовать эти наработки уже после 1990 года, «распредмечивая» их в общей и частноотраслевых правовых теориях и юридической практике⁵.

Исходя из этого, преодолеваются представления о человеке, который «не в состоянии господствовать над созданным им миром, мир становится сильнее, чем он, мир освобождается от человека, он противостоит ему в элементарной независимости...»⁶, появляется возможность воспринять как научно-практический постулат судебно-правовую позицию, отражающую западную традицию права, «о независимости и индивидуальности каждого человеческого существа как основной конституционной ценности»⁷. В этой научно-практической диспозиции право определяется как «то, чем обладает конкретный

⁴ См., напр.: Роль социалистического права в формировании личности // Советское государство и право. — 1974. — № 6; Jogitudo sito. — Vevf. 17/18. — Old. 9—11; Личность в социалистическом правоведении // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1974; A szocialista jog személyi értéke // Jogtudományi közlemények. — 1976. — № 4; Пределы и сфера правового регулирования в развитом социалистическом обществе // Советское государство и право. — 1980. — № 6; Личностный подход в теории и практике государственного управления // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления. — К., 1984; Проблема активизации человеческого фактора в управлении // Курсом перестройки под знаменем Великого Октября. — К., 1988; Человеческое измерение процессов формирования правовой государственности. К постановке проблемы // Советское государство и право: проблемы развития. — Самара, 1992.

⁵ См., напр.: Информационный листок о передовом производственно-техническом опыте: Рубрикатор ГАСНТИ — 04.51.35. — Вып. 12. — № 86—88. — 1986; Информационный листок о научно-техническом достижении: Рубрикатор ГАСНТИ — 55.01.37. — № 86—070. — 1986; Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні // Радянське право — 1992. — № 3; Заметки ученого на полях проекта Конституции // Голос Украины. — 1992, 3, 7, 20 окт.; Критичний аналіз проекту Конституції України // Конституція незалежної України. — 1992. — С. 208, 230 та наст.; Конституционное положение человека в государстве и обществе Украины // Юридический вестник. — 1997. — № 2; Глобалізація доктрини прав і свобод людини перед Європейським судом з прав людини // Актуальні проблеми політики. — О., 2003; Судебная власть в механизме защиты прав человека: международные стандарты, доктрина и практика в Украине // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. — Нижний Новгород, 2003; Судебная защита прав собственности: публичный императив и частный интерес // Юридический вестник. — 2005. — № 2.

⁶ Бубер М. Проблема человека / М. Бубер. — К., 1998. — С. 46.

⁷ Цит.: Брюггер В. Образ людини у концепції прав людини / В. Брюггер // Проблеми філософії права. — Том 1. — 2003. — С. 139.

¹ Международные акты о правах человека. Сборник документов. — М., 1998.

² См.: Пучков О. А. Указ. соч.

³ Selznick P. Sociology and Natural Law / P. Selznick // Natural Law Forum. — 1961. — № 6. — P. 84—91; BVerfG, 1954, № 4. — S. 7, 15, 16; Брюггер В. Образ людини у концепції прав людини / В. Брюггер // Проблеми філософії права. — Том 1. — 2003. — С. 136 и последующие.

человек»¹, т. е. индивидуальными правами, требующими гарантий и защиты. Здесь «никакая, даже совершеннейшая, интеллектуальная концепция не способна заменить политические и правовые способы, направленные на совершенствование механизма защиты прав человека»².

Приведенные суждения отражают достигнутую в современной юридической науке и практике ситуацию, требующую на базе юридического «образа человека», личности на правовом уровне ее существования обогатить, расширить «человеческое измерение права», даже отказаться от него, ради формирования отношения к праву как «общечеловеческому феномену с человеком в его проявлениях» — основы и ориентира самого права³.

Думается, что это является основой для более глубокого понимания категории прав человека на следующем, современном, витке гуманитарной спирали, «возвращения» обогащенного гносеологически и аксиологически «юридического образа человека» к проблеме его прав как глобальной и универсальной, ориентированной на общепризнанные международные стандарты, в которых провозглашается, что «все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе... государства, независимо от политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы»⁴.

После второй мировой войны эти стандарты получают «всеобщее значение» и признание⁵, они стремительно развиваются в формате региональных и универсальных правовых институтов. Первым фундаментальным документом явилась Всеобщая Декларация прав человека. Несмотря на то, что согласно Уставу ООН она имеет рекомендательный характер, Резолюцией

Генеральной Ассамблеи ООН (217 А (III)) от 10 декабря 1948 года признана «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Последующие международно-правовые акты, традиционно включенные в Международный билль о правах человека, обычно не обходятся без ссылки на Декларацию или воспроизведения ее положений.

Региональные международно-правовые акты последовательно продолжают эти гуманистические идеи, а принятая государствами Европы и Америки Парижская хартия для новой Европы исходит из непроемкости («с рождения»), неотъемлемости и гарантированности прав человека, обязанности всех правительств защищать и содействовать правам и свободам человека⁶. Наиболее значимые результаты были достигнуты на Европейском континенте в рамках Совета Европы. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод воспринята многими странами «в качестве образца для своих биллей о правах»⁷. Это — типичный пример регионализации как основы «формирования новой архитектуры мирового сообщества государств» (В. Ф. Опришко), гармонизации национальных правовых систем с европейским правом.

Таким образом, в современном международном праве подтверждены гуманитарно-демократические идеи об естественных и непроемких правах и свободах человека, «единым автором» которых является «персонифицированное мировое сообщество», воплощающее идеалы справедливости, выраженные в «публичных стандартах» как источниках национального (внутригосударственного) правотворчества⁸.

Юридическая доктрина реагирует на это признанием планетарного гуманизма, который стоит на защите прав человека, расширением представления о гуманитарном праве, его предмете и объекте, доказательством социогуманитарного содержания права и глобального характера проблематики прав человека наряду с экологическими, энергетическими, демографическими проблемами⁹, исходя из того, что «не человек

¹ Шкода В. В. Очерк правовой антропологии / В. В. Шкода // Проблема філософії права. — Том I. — 2003. — С. 131.

² Брюггер В. Образ людини у концепції прав людини / В. Брюггер // Проблеми філософії права. — Том I. — 2003. — С. 137.

³ Бігун В. С. Людина в праві. Правове людинорозуміння як філософсько-правова проблема / В. С. Бігун // Проблеми філософії права. — Том I. — 2003. — С. 126–127.

⁴ Международная защита прав и свобод человека. Сб. документов. — М., 1990. — С. 81. См. также: Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрисон, Л. Зваак. — М., 1998.

⁵ Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Международная защита прав и свобод человека. Сб. документов. — М., 1990. — С. 30.

⁶ Парижская хартия для новой Европы // Международные акты о правах человека. Сборник документов. — М., 1998.

⁷ Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрисон, Л. Зваак. — М., 1998. — С. 17.

⁸ Dworkin R. Law's empire / R. Dworkin. — London, 1936. — P. 225–228.

⁹ См.: Орзіх М. П. Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні / М. П. Орзіх // Право України. — 1992. — № 7. — С. 7; Орзіх М. Ф. Глобалізація доктрини і стандартів прав і свобод людини / М. Ф. Орзіх // Юридический вестник. — 1998. — № 4; Муса Аль-Сулайби. Юридична природа міжнародних стандартів

существует для закона, а закон существует для человека», законом в демократическом государстве является «человеческое бытие», а «маштабом» социального и юридического права — «сущность человека»¹.

Одновременно организации мирового сообщества признают, что ни одна из стран мира «вплотную не приблизилась»² даже к тому, что было провозглашено в Декларации прав человека и гражданина 1789 года — документу, который представляет для современности достаточно минимальную номенклатуру прав и свобод в сравнении с новейшими международно-правовыми актами и конституционным законодательством государств развитой демократии, с идеями, связанными с созданием Мировой хартии (кодекса) мира и прав человека или «единой Международной конституции» сначала на европейском, а затем — на мировом уровне³.

На этом международно-правовом и доктринальном фоне нельзя признать удовлетворительным состояние прав человека и их защиты в Украине. Уполномоченный по правам человека в Украине «... к превеликому сожалению и не меньшему стыду» заявляет о том, что «Украина столкнулась с массовым и вопиющим нарушением прав человека. Массовым и вопиющим!» В этом отношении следует признать неудачной конституционную формулу о «наивысшей социальной ценности» человека (на это обращалось внимание еще в процессе подготовки Конституции Украины)⁴, ограниченность ее социальным ингредиентом (что вообще характерно для социалистических подходов) и незавершенность самой формулы, которая должна быть дополнена словами о «высшей приоритетности прав и свобод человека по сравнению с любыми другими ценностями». Недостижение этого в современной Украине наряду с ущербным представлением об «ответственности власти перед человеком» является, по мнению Верховной Рады Украины, «первопричиной» нарушения закон-

ности, прав человека и других бед в государстве и обществе⁵.

Права и свободы человека действуют как индивидуальные или коллективные ценности. Их соотношение с демократизацией проблемно в теории и практике. В частности, индивидуальная свобода обычно отождествляется с демократией или вытесняется ею, нередко внешними формами ее проявления, а защита коллективных прав в значительной степени остается предметом дискуссии как в публично-правовой (например, права территориальной громады), так и в частно-правовой сферах. Типичным примером является решение Конституционного Суда Украины по делу № 1-рп от 9 февраля 1999 года, ограничившего действие права об обратной силе закона индивидуальными субъектами права при обоснованных возражениях трех судей, мнения одного из них о том, что «конституционная норма о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина не может не действовать в отношении людей, которые образовали юридическое лицо»⁶.

Здесь необходимо обратиться к более общей политико-правовой проблеме далеко не однозначного отношения в Украине к идеям либерализма, находящимся в основании человеческого измерения права.

Поиск украинской национальной идеи, ориентированный чаще всего на «государственнические» ценности (например, независимость государства или признание того, что «разъединенная политически, социально, культурно, религиозно Украина держится сегодня как целостность именно на государственности»⁷, крайне отрицательное отношение к либерализму как политической идее и политике, встречающиеся в политической публицистике, приводят к утверждению, что «либерализм — не лекарство, не средство оздоровления экономики, управления культуры, науки, всей среды обитания, а настоящий яд, разрушающий Украину, включая отдельного гражданина и подавляющее большинство народа в целом», и, кроме того, эти идеи исключительно «западной модели государства и общества. Следовательно, фактически выступают против исконно нашего национального, народного... искусственно культивированное никогда не приживается в специфической ментальности нашего народа»⁸.

⁵ Об итогах парламентских слушаний о состоянии борьбы с коррупцией в Украине // Голос Украины. — 2001. — 15 авг.

⁶ Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 2. — С. 24, 31.

⁷ В. М. Литвин — Цит.: Голос Украины. — 2004. — 5 марта.

⁸ Симоненко П. Н. Яд либерализма / П. Н. Симоненко, В. Ф. Сиренко // Голос Украины. — 2001. — 27 апр.;

прав людини / Муса Аль-Сулайби // Право України. — 2000. — № 9. — С. 117.

¹ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 1. — М., 1955. — С. 252; Peschka V. Recht und Wert / V. Peschka // Acta Yuridica. — Т. 12 (3–4). — Budapest, 1970. — Old. 397–398.

² Максимов М. Права и обязанности. 45 сессия Комиссии ООН по правам человека / М. Максимов // Литературная газета. — 1989, 15 марта.

³ Ги Сорман — Цит.: Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. — М., 1996. — С. 248.

⁴ Орзих М. Ф. Заметки ученого на полях проекта Конституции / М. Ф. Орзих // Голос Украины. — 1992. — 3 окт.; Орзих М. Ф. Критические заметки по проекту новой Конституции Украины / М. Ф. Орзих // Юридический вестник. — 1994. — № 1.

Небезынтересна логика подобных рассуждений: безусловное признание привлекательности идей и ценностей либерализма — самоценности индивида и его ответственности за свои действия, принципа незыблемости частной собственности как необходимого условия индивидуальной свободы, наличия свободного рынка, свободной конкуренции и свободного предпринимательства, равенства возможностей, принципов системы разделения властей, сдержек и противовесов, идеи правового государства с равенством всех граждан перед законом, терпимости (толерантности) и защиты прав меньшинств, провозглашение гарантий основных прав и свобод личности (совести, слова, собраний, создания ассоциаций и партий), всеобщее избирательное право. Одновременно достаточно убедительная критика этих идей с помощью аргументации, относящейся не к самим идеям, а к практическому их использованию, внедрению их в практику общественной и государственной жизни современной Украины. При этом не учитывается, что любая идея может быть доведена в теории до абсурда, на практике — до полной противоположности.

В украинском праве главным контраргументом в отношении критики либерализма является Конституция Украины, которая, «выражая суверенную волю народа, опираясь на многовековую историю украинского государственного строительства» (Преамбула), провозглашает Украину социальным государством, признающим наивысшей социальной ценностью «человека, его жизнь, здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность», а главной обязанностью государства устанавливается «утверждение и обеспечение прав и свобод человека» (ст. 3).

Что касается выступления либерализма «против исконно нашего национального, народного», то полезно обратиться к классическому наследию идеологов украинской идеи и менталитета. «Силь-

нейшая пружина Государственной машины, — писал известный украинский философ и правовед П. Д. Лодий в середине XIX века, — суть граждане». Во второй половине XIX века публицист, историк и общественный деятель М. П. Драгоманов в своем фундаментальном труде «Спроба української політико-соціальної програми» указывал на права человека и гражданина как обязательные условия развития украинства, а определяя принципы современной цивилизации, называет «либерализм в его наиболее последовательной форме»¹.

Поэтому в современной юридической теории и практике главное внимание должно быть уделено не характеристикам идеологии либерализма, а особенностям практического внедрения рационального содержания либеральных идей в процессы государственного и правового строительства в Украине, преодоления сложившейся в стране «неудовлетворительной правозащитной ситуации», как признается в отечественной политической и юридической литературе.

Доктринально это потребует более широко, с выходом за пределы правового статуса личности, прав и свобод человека и гражданина, подхода к человеку (личности) и праву, человеческому измерению права. Здесь необходимо обратиться к поиску доктринальной формулы закономерностей юридического индивидуального бытия общественной жизни посредством двух «срезов» проблемы: права в личности и личности в праве. В первом случае преобладает предметный аспект подхода — право в личности взято как ее свойство, как сторона, условно отвлеченная от реального существования права. Во втором случае преобладает аспект функционирования личности в праве, проявление личностных свойств в реальном существовании права.

Симоненко П. Н. Мы — оппозиция альтернативная / П. Симоненко // Голос Украины. — 2004. — 27 янв.

¹ Антологія української юридичної думки. Т. 4. — К., 2002. — С. 28, 174; Драгоманов М. П. Листи до Івана Франка. — Т. I. / М. П. Драгоманов. — Вінниця, 1937. — С. 83; Подробнее см.: Гуренко М. М. Теоретико-правові проблеми гарантій прав і свобод людини та громадянина. Розділ перший / М. М. Гуренко. — К., 2001.

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ДОКТРИНЫ И СТАНДАРТОВ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

*Права человека и обеспечение законности. —
Волгоград, 1992. — С. 62—68.*

Человеческое измерение общественно-политических процессов имеет критериальное значение для определения легитимности политического режима, демократичности конституционного строя государства¹. Еще в Декларации прав человека и гражданина (1789 г.), признанной «мерилом подлинных прав»², утверждалось, что «единственной причиной общественных бедствий и пороков правительства» является пренебрежение правами человека³. А в период становления принципа прав и свобод человека первичные его предпосылки отражены в ряде королевских актов Великой Британии, например, указание на то, что никому не могут быть проданы «права и справедливости», «каждому... позволено выезжать из нашего Королевства и возвращаться в полной безопасности», «никакое лицо или лица, освобожденные или вообще отпущенные (после заключения — М. О.) ... не могут быть когда-либо впредь заключены или арестованы за то же преступление» и т.д. Известная юристам всего мира и часто используемая в административной и юрисдикционной деятельности в США формула Поправки I к ныне действующей Конституции США гласит о том, что «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное ее исповедование, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»⁴.

В современном мире проблема прав и свобод человека и гражданина приобрела «всеобщее значение»⁵. Всеобщая Декларация прав человека в этом отношении фундаментальная, хотя она имеет согласно Уставу ООН рекомендательный

характер, признана Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН (217 А (III)) от 10 декабря 1948 г. «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Несмотря на различное отношение государств к Декларации, различное толкование ее содержания, природы, уровня обязательности, последующие международно-правовые акты, традиционно включенные в Международный билль о правах человека, обычно не обходятся без ссылки на Декларацию или воспроизведения ее положений с тем, чтобы «идеал свободной человеческой личности..., свободной от страха и нужды» воплощался в реальном мире и каждое государство создавало бы «условия, при которых каждый сможет пользоваться» правами и свободами⁶.

Так доктрина, стандарты, международно-правовая и внутригосударственная практика в сфере прав и свобод человека приобретает наряду с экологическими, энергетическими, демографическими и др. проблемами глобальный характер.

Принятая государствами Европы и Америки Парижская хартия для новой Европы, провозгласив демократию «как единственную систему правления в наших странах», исходит из непроеизводности («с рождения»), неотъемлемости и гарантированности прав человека, обязанности всех правительств защищать и содействовать правам и свободам человека, расширять «механизм человеческого измерения... в вопросах прав человека, которые могут быть поставлены в рамках данного механизма». Таким образом в современном международно-правовом акте подтверждены гуманитарно-демократические идеи об естественных и непроеизводных правах и свободах человека, «единым автором» которых является «персонифицированное мировое сообщество», воплощающее идеалы справедливости, добросовестности и надлежащей процедуры, выраженные в «публичных стандартах» — источниках национального (внутригосударственного) правотворчества⁷.

¹ Collection of Lectures: text and summary. — Strasbourg, 1989. — P. 4.

² Marie N. Le droitretrouir / N. Marie. — Paris, 1989. — P. 33.

³ Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII — XIX в.в.). Сборник документов. — М., 1957. — С. 250.

⁴ Международные акты о правах человека Сборник документов. — М., 1998. — С. 4, 8, 24.

⁵ Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Международная защита прав и свобод человека. — М., 1990. — С. 30.

⁶ Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрисон, Л. Зваак. — М., 1998.

⁷ Dworkin R. Law's empire / R. Dworkin. — London, 1936. — P. 225—228.

Одновременно организации мирового сообщества признают, что ни одна из стран мира «вплотную не приблизилась»¹ к тому, что было провозглашено в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Применительно к Всеобщей Декларации прав человека приходится констатировать, что к 50-летию ее принятия современные государства достигли результатов, которые нельзя признать удовлетворительными: в каждом втором государстве мира есть узники совести, в каждом третьем — применяются пытки, более 1, 3 миллиарда людей живут за чертой бедности. Печатные органы Верховной Рады и государственной исполнительной власти Украины также вынуждены признать, что «не все предусмотренные Декларацией права человека внедряются в жизнь и в нашей стране»². Уполномоченный по правам человека Верховной Рады Украины обращает внимание на то, что за неполные полгода работы от граждан поступило свыше 4 тысяч обращений и содержательная тенденция этих обращений — нарушение прав человека. В Европейский суд по правам человека поступило около 850 письменных обращений, так называемых «предварительных файлов» и хотя интерес для Суда, считает заместитель генерального секретаря Европейской комиссии по правам человека В. Штрассе, могут представлять в качестве надлежаще оформленных и относящихся к его компетенции примерно 500 обращений, по мнению судей, 1999 год будет «годом Украины» по количеству обращений к европейскому правосудию³.

Парадоксально также и то, что борьба народов за самоопределение и суверенитет, расширение самоуправленческих возможностей территориальных коллективов, т. е. реализация и защита прав ассоциированных по различным признакам людей, сопровождается противопоставлением прав народов и наций правам человека, коллективных прав индивидуальным. Впервые в этой связи была сформулирована норма в ст. 31 Декларации прав и свобод человека, принятой Съездом народных депутатов СССР

¹ Максимов М. Права и обязанности. 45 сессия Комиссии ООН по правам человека / М. Максимов // Лит. газ. — 1989. — 15 марта.

² Герейло В. Декларації прав людини — півсторіччя / В. Герейло // Урядовий кур'єр. — 1998. — 19 травня; Юричко А. ...И стандарт гуманизма для человека / А. Юричко // Голос Украины. — 1998. — 19 авг.; Чиж И. Свобода слова под угрозой / И. Чиж // Голос Украины. — 1998. — 10 сент., См. также: Орзих М. Основной Закон Украины нуждается в защите / М. Орзих // Юридический вестник. — 1998. — №3.

³ Народный правозащитник всегда в оппозиции // Голос Украины. — 1998. — 27 сент.; Пути к Европейскому суду пока остаются не проторенными украинцами // Голос Украины. — 1998. — 8 окт.

5 сентября 1991 г.: «Право народов на самоопределение не должно входить в противоречие с правами и свободами человека»⁴.

Характерным является также признание «производности конституционных прав (гражданина — М.О.) от фундаментальных, из которых исходит Манифест американской независимости, развернутое в 80-е годы «новое движение за права штатов», которое имело целью вернуть штатам полномочия усмотрения именно в сфере прав гражданина, создать условия для эрозии конституционных судебных стандартов прежде всего в этой сфере⁵, или ситуация, сложившаяся в бывших республиках Союза ССР, где национально-демократические революционные процессы, отразившиеся на политических ориентациях в сфере прав человека, соотношении прав человека и прав народа, нации, захватили митинговые страсти, выливаются в политические дискуссии и парламентские дебаты, проявляются в правотворческой деятельности и, например, западные эксперты еще в начале 90-х годов высказали опасения, что взамен «коммунистической чумы» с Востока начнет распространяться вирус национальной ограниченности⁶.

Естественно, это — не единственная опасность на пути гуманитарных правозащитных процессов. Примечательно заявление американского Союза защиты гражданских свобод о «наступлении на всю конституционную систему» и свидетельство авторитетных английских исследователей прав человека о происходящих в Великобритании процессах ущемления прав человека, положение которого ухудшается новейшим законодательством, а «мы не только уверовали, — пишут Р. Кук и Т. Тейт, — что обладаем правом, которое не существовало, но и жалеем тех в других странах, которых считаем менее свободными»⁷. Не менее убедительным примером является то, что в Конституциях многих государств на территории бывшего Союза ССР недостаточно четко проведено разграничение ограничения прав и свобод и ограничения реализации прав и свобод человека и гражданина. Причем первый вариант должен быть вообще исключен из номенклатуры конституционных прав и свобод.

На этом основании должны складываться доктринальные представления и международные стандарты, в соответствии с которыми консти-

⁴ Известия. — 1991. — 9 сент.

⁵ Никифорова М. А. Гражданские права и свободы в США: судебная доктрина и практика / М. А. Никифорова. — М., 1991. — С. 3.

⁶ Известия. — 1991. — 16 ноября.

⁷ Cook R. What is wrong with your rights? / R. Cook, T. Tate. — London, 1988. — P. 4, 109.

туционные права и свободы непроизводны, неотчуждаемы и обеспечены необходимым механизмом защиты средств внутригосударственного и мирового правопорядка, включая доктринальные клаузалы, международно-правовые прецеденты. В перспективе такой подход может стать источником Международной хартии (кодекса) мира и прав человека или «единой международной конституции» сначала на европейском, а затем — на мировом уровне¹.

Методологически эта научно-практическая система на всех уровнях формирования и реализации правового статуса человека и гражданина должна быть основана на концептуальном представлении о социогуманитарном содержании права² и человеческом измерении отношений человек-общество-государство: «не человек существует для закона, а закон существует для человека», законом в демократическом государстве и обществе является «человеческое бытие»³, а масштабом социального и юридического права — «сущность человека»⁴.

Практически это означает:

Во-первых, центр, вокруг которого «вращается» вся теоретическая и прикладная проблематика прав человека, — социальная связь «гражданское общество — государство — человек».

В основе этой связи должно быть представление об ассоциации граждан, конституирующей публично-политическую власть, правовая форма которой и ее взаимоположение с гражданами является отношением гражданского общества и государства «индивидуальной свободы и публичной власти» (Ф. Гизо). Это отношение конституируется не возвратным процессом от позиции «поглощения гражданского общества государством» (К. Маркс), а реализацией приоритета гражданского общества в отношении государства⁵, обеспечивающим условия нормального его функционирования и предотвращения узурпации

государственной власти, ее авторитаризации с тем, чтобы человек, взаимодействуя с государством и обществом, всегда выступал не только как субъект гражданских прав, но в качестве носителя субъективного публичного права⁶, а государство, отвечало бы перед человеком за свою деятельность, содержание и направленность которой определяются правами и свободами человека, их гарантиями.

Конституционным выражением социальной связи «гражданское общество — государство — человек» является институт гражданства, имеющий, например, в Украине, легальное определение как «политико-правовая», «постоянная правовая» (точнее было бы с учетом свободы выбора и изменения гражданства: устойчивая правовая) связь человека с государством. Характер этой связи, универсальная модель гражданства с минимальными институциональными требованиями не является ограничением суверенитета государств, а лишь формулирует критерии его демократичности, готовности к выполнению международных обязательств.

К таким критериям относимы безусловное признание за каждым человеком права на гражданство и обязанность государства воздерживаться от лишения человека гражданства или права на его изменение. В этом отношении, например, Закон Украины «О гражданстве Украины» (1997 г.), отказавшись от принципа «произвольности» лишения гражданства и изъяв вообще раздел, посвященный лишению гражданства, оказался более демократичным, чем соответствующие законопроекты Украины (1991 г.), Закон СССР (1990 г.). Демократичными являлись также установления в Украине нулевого варианта признания гражданства и разумного ценза оседлости (5 лет) для натурализации, лишенного особых условий, существенного сужения за счет медицинских и нравственных критериев перечня оснований отказа в приеме в гражданство. Также учтены и другие доктринальные суждения по законопроекту, направленные на повышение уровня демократичности и гуманности Закона, который в связи с этим положительно отличается от соответствующих законов, принятых в некоторых других республиках бывшего СССР.

Это, в частности, дало возможность решить одну из актуальных социально-политических проблем — статуса бывших депортированных лиц и их наследников. Упрощена процедура приема в гражданство этих лиц, на них распространено общее правило о порядке и основаниях приема

¹ Ги Сорман. — Цит. по: Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения / Ю. А. Тихомиров. — М., 1996. — С. 248; См. также: Чхиквадзе В. М. Всеобщая Декларация прав человека и ее историческое значение / В. М. Чхиквадзе // Сов. государство и право. — 1988. — № 12. — С. 94.

² Подробнее: Орзих М. Ф. Гуманизм социалистического права / М. Ф. Орзих // Социалистическое право и личность. — К., 1984.

³ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 1. — М., 1955. — С. 252.

⁴ Peschka V. Recht und Wert / V. Peschka // Acta Yuridica. — Т. 12 (3–4). — Budapest, 1970. — Old. 397–398.

⁵ Концепція нової Конституції України (Схвалена Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 35. — Ст. 466 (розділ: Загальнометодологічні принципи Концепції). Ср.: ст. 3 Конституції України.

⁶ Цит. по: Bauer H. Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht / H. Bauer. — Berlin, 1986. — S. 77.

в гражданство выходцев из Украины: не требуется непрерывное проживание на законных основаниях на территории Украины в течение последних пяти лет, владение украинским языком в объеме, достаточном для общения, наличия законных источников существования. Таким образом, решается, например, вопрос о лицах, возвращающихся в Украину после депортации в Узбекистан. Здесь не только находят разрешение вопросы, связанные с политическими правами, представительства в органах государственной власти и местного самоуправления, но и участия в процессах приватизации, приема на государственную службу и др.

На территории государства человек может быть не только в отношениях гражданства, но и в других гражданских состояниях: иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы, вынужденные переселенцы. Предельно возможное приближение правового статуса и режима проживания этих лиц к национальному режиму и правовому положению граждан должно быть ориентацией внутригосударственного законодательства. Это, естественно, не означает устранения «усеченного» состава политических прав неграждан, которые не могут быть в политической сфере равноправны с гражданами, но предполагает практически равный объем всех иных прав и свобод человека.

С этим связана также проблема полигражданства, преодоление которого тоже должно иметь свои пределы. В частности, в федеративных и конфедеративных государственных образованиях двойное и даже тройное (как в Союзе ССР по Конституции СССР, 1977 г.) гражданство — следствие признаков государственности федерации, конфедерации и их составных частей. Также как отказ от гражданства Содружества Независимых Государств основан на том, что СНГ «не является ни государством, ни надгосударственным образованием»¹.

Однако это не снимает проблему полигражданства в Республиках, вступивших в Содружество. Не безынтересно отметить, что единства представлений по этому вопросу не было с начала процессов создания независимых государств на территории бывшего СССР: Президент Узбекистана И. Каримов, например, считал необходимым двойное гражданство — Республик и СНГ, а Президент Украины Л. Кравчук заявил, что «никакого гражданства СНГ не будет, а будет только гражданство республик». Различные пути решения и нормативные формулировки в законах стран СНГ и Балтии име-

ют не только историческую значимость, но актуальны в настоящее время: от признания возможности при определенных условиях двойного гражданства, например, в России (по действующей Конституции РФ — ст. 62), в Украине (до принятия Конституции Украины 1996 г. и Закона Украины от 16 апреля 1997 г. «О внесении изменений в Закон Украины «О гражданстве Украины»), до проведения референдума по вопросу о гражданстве в Латвии (1998 г.).

Особый интерес представляет недавняя история и современное решение этого вопроса в Украине. Первоначально политико-правовое решение о двойном гражданстве не вызывало существенных разногласий, если не считать различия в обоснованиях этого решения. В июне 1991 г. соответствующие изменения в ст. 31 Конституции Украинской ССР (1978 г.) были приняты Верховным Советом УССР без специального обсуждения. Ситуация качественно изменилась к моменту принятия новой Конституции Украины (1996 г.), которая, после острых парламентских дискуссий, закрепила отказ от двойного гражданства (ст. 4). Конституционная формула была воспроизведена в Законе «О гражданстве Украины» (в редакции 1997 г.): одним из условий приема в гражданство Украины является «непробывание в иностранном гражданстве» (ст. 16.2), а при оформлении натурализации необходимо представить «документы об отсутствии или прекращении гражданства другого государства» (п. 5 части пятой и п. 4 части шестой ст. 34). При этом прием в гражданство Украины не является обязательным, необходимы и другие условия, невыполнение которых может привести лицо, вышедшее из гражданства другого государства и представившее соответствующий документ, «выданный уполномоченными органами», в состояние безгражданства. Но это уже противоречит ст. 7 Конвенции о сокращении безгражданства (принятой в соответствии с Резолюцией 896 (IX) Генеральной Ассамблеи ООН 30 августа 1961 г.). Несмотря на то, что Украина к этой Конвенции не присоединилась, положения Конвенции следует учитывать, особенно применительно к отношениям с гражданами государств, которые входят исторически в зону особых интересов Украины, или с лицами, представляющими «государственный интерес для Украины» (часть третья ст. 16 Закона Украины «О гражданстве Украины»), или с лицами, имеющими определенные особенности социально-демографического статуса, например, из состава украинской диаспоры за рубежом.

В этой связи имеет смысл обсудить целесообразность отражения в документах СНГ не

¹ Алма-Атинская Декларация от 21 декабря 1991 года // Известия. — 1991. — 24 дек.

только равноправия граждан государств, вступивших в СНГ, но установления правил, аналогичных ст. 4 Конституции США и 14 Поправке к ней: граждане каждого штата имеют право на все привилегии и вольности граждан других штатов. Подобная норма действует также в ФРГ, Швейцарии, Австрии и, видимо, не является имманентно-исключительной для федераций. В этом случае, а также применительно к законодательству других Республик, отвергающих двойное гражданство, возможно использовать опыт ряда стран по договорному урегулированию не только вопросов, связанных с преодолением полигражданства, но и элементов статуса двойного гражданства в отношении стран, с которыми Республики имели или имеют особые связи, как это сформулировано в законодательстве Испании в отношении стран, где испанцы подвергаются натурализации без утраты первичного гражданства, даже если эти страны не признают их своими гражданами на взаимной основе. Двусторонние соглашения, касающиеся военных обязанностей лиц, имеющих двойное гражданство, заключены между Англией и Францией, Бельгией и Голландией.

Использование этого опыта не противоречит суверенитету Республик, демократическим принципам международно-правовых стандартов и окажет конструктивную помощь при применении правоположений, установленных в ряде Республик, об утрате гражданства Республики, например, «вследствие поступления лица на военную службу, в службу безопасности, правоохранительные органы, органы юстиции или органы государственной власти иностранного государства без согласия на то государственных органов Украины и по представлению соответствующих государственных органов Украины» (п. 2 ст. 20 Закона Украины «О гражданстве Украины»).

Во-вторых, номенклатура основных прав, свобод и обязанностей граждан устанавливается только конституционным законом и подлежит полному опубликованию (текстуально без изъятий и не в изложении), не может быть подвергнута ограничительному толкованию или разъяснению любыми другими органами государства или негосударственными организациями, не может быть уже по содержанию и составу в сравнении с международно-правовыми стандартами — задача, как указывается в Преамбуле Всеобщей декларации прав человека, «к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства»¹. При этом

¹ Всеобщая декларация прав человека. Преамбула. Ср.: Загальноукраїнська Декларація основних прав і свобод людини і громадянина : проект, підготовлений М. І. Ма-

«ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признанных или существующих в какой-либо стране в силу закона, конвенций, правил или обычаев не допускается под тем предлогом», что эти права не включены в международно-правовые стандарты².

Одноуровневой, рядоположенной представляется классификация прав и свобод — все виды прав, установленные конституционным законом, являются одинаково важными, основными, в одинаковой мере защищаются государством и обществом: «права и основные свободы человека неделимы, полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав»³. Поэтому теряет смысл применительно к внутригосударственному законодательству разделение прав на конституционные и основные, «концептуальные» (В. С. Основин) или расположение по уровням социально-экономических и политических прав. В социалистической литературе выдвижение на передний план комплекса социально-экономических прав обычно имело философско-правовое (материалистическое) и пропагандистское объяснение, в западной литературе этой классификации корреспондирует выделение «мнимых», «позитивных», «программных» прав, к которым относятся социально-экономические, не представляющие правопритязания к государству и не являющиеся предметом судебной защиты в отличие от «негативных», «юридических» прав, имеющих абсолютный характер и предполагающих безусловную защиту государством. Рядоположенность всех видов прав, считает М. Крэнстон, «парализует защиту его (человека — М. О.) настоящих прав», к которым относятся «гражданско-политические»⁴.

Разноуровневой возможно представить, вероятно, прежде всего субъектную классификацию прав с признанием приоритета (обязательной защитой любым государством) и более высоким уровнем охраны, прежде всего, естественных, производных, неотчуждаемых прав человека в сравнении с правами гражданина⁵, которые являются в масштабах мирового сообщества

лишко, В. Ф. Погорілко, В. А. Яковлевим. — 1993. — С. 36; Ср.: ст. 21, 22, 57 Конституции Украины.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 5.2. // Международные акты о правах человека.

³ Воззвание Тегеранской конференции по правам человека (1968 г.) // СССР и международное сотрудничество в области прав человека : Сборник документов. — М., 1989. — С. 447.

⁴ Cranston M. What are human rights? / M. Cranston — № 7. — 1988. — P. 37–39.

⁵ Там же. — P. 36.

факультативными и связаны с социально-экономическими, этнокультурологическими, демографическими и др. особенностями отдельных стран. Здесь должны быть, в частности, учтены «пределы имеющихся ресурсов государства для того, чтобы обеспечить «полное осуществление признаваемых... прав»¹. В противном случае декларативное провозглашение нереальных прав, пропагандистских призывов компрометирует идею реального обеспечения прав и свобод и поэтому вызывают возражения идеи об «установлении одинаковых для всех государств высоких стандартов в сфере правового положения личности»².

Приоритетными должны быть признаны также индивидуальные права человека в сравнении с коллективными правами ассоциированной по социальным, этническим, религиозным и иным признакам личности, правами народов, нации (т.н. «третье поколение прав человека» или «право солидарности»). Эта проблема, за исключением права народа, нации на самоопределение весьма слабо представлена в теории, не имеет достаточно содержательно-определенного нормативно-правового внутригосударственного и международного закрепления даже применительно к понятиям «народ», «нация», «коллектив» или возведенного на конституционный уровень в Украине права коренных народов (ст. 11, 92, 119 Конституции Украины).

Право народа на самоопределение, пишет М. Крэнстон, «это право коллективное, право группы» и при неопределенности понятия «народ» неясно, можно ли считать народом население Прованса, Бретани, Уэльса, Корнуэлла или Квебека, и имеет ли население этих областей право на самоопределение. Все решается соотношением сил. «Права народа отличаются от прав человека, и вопрос в том, признать ли их, — обычно решается силой»³.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах установлены обязанности человека «в отношении того коллектива, к которому он принадлежит», в части первой употребляется словосочетание «все народы» в связи с правом на самоопределение, но не используется термин «нация», имеющая общегосударственный («национальное государство») и этнический («государство титульной нации») смысл. Предпринятая попытка концептуально обозначить права народов (коллективные права)

посредством отнесения их к прерогативам мирового сообщества в отличие от прав человека, находящегося в компетенции государства, теоретически не выдерживает критики, опровергнута современной внутригосударственной и международной практикой.

Результат отсутствия легальной и доктринальной определенности по этой актуальной, особенно в современный период «охватившей весь мир федералистской революции» (D. Elazar) и переоценки федералистских ценностей, проблеме возможно проиллюстрировать на опыте Квебека в Канаде, Прованса во Франции, Приднестровья.

Украина, например, в Декларации о государственном суверенитете провозгласила самоопределение украинской нации, свое государство определила как «суверенное национальное государство», но одновременно установила, что «Граждане Республики всех национальностей составляют народ Украины». Закон «О языках в Украинской ССР», объявив украинский язык государственным, менее чем через два года подвергся под воздействием и с ссылкой на Всеобщую декларацию прав человека толкованию (ст. 3) Верховным Советом Украины в том смысле, что «в пределах административно-территориальных единиц, где компактно проживает определенная национальность, может функционировать ее язык наряду с государственным... В регионах, где проживают компактно несколько национальных групп, наравне с государственным украинским языком может функционировать язык, приемлемый для всего населения данной местности»⁴. Таким образом, было найдено разумное решение весьма острого вопроса в процессе преодоления противоречия между общегосударственным и этническим смыслом народа, национального государства и государственного языка, подтверждено стремление к построению независимого правового демократического государства. Конституция Украины потребует определенных корректив в указанных Законах и конституционной практике.

Не менее остро строит вопрос о соотношении индивидуальных прав человека и коллективных прав самоуправления территориальной громады. И здесь установленные Законом «О местном самоуправлении в Украине» (ст. 71.4) права органов самоуправления оспаривать в судебном порядке акты местных органов исполнительной власти, других органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, ограничивающих права территориальных громад,

¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2.1.

² Бахнин С. В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях // Сов. государство и право. — 1991. — № 2. — С. 41.

³ Cranston M. What are human rights? / M. Cranston — № 7. — 1988. — P. 106.

⁴ Декларація прав національностей України // Закони України. — Т. 2. — К., 1996. — С. 231.

следует дополнить реально обеспеченными правами граждан-членов громады оспаривать акты местного самоуправления не только на уровне местных административных и судебных органов.

Не обращаясь специально к этой самостоятельной проблеме, независимо от представлений о коллективных правах и относимости к ним прав народов, наций, следует признать, что коллективные права не могут превалировать над индивидуальными, иначе большинство получает возможность наделять, ограничивать или отнимать у человека права по своему усмотрению¹. Такое «усмотрение» (H. Schermers) допустимо только со стороны государства в отношении прав граждан (а не прав человека) при условии соблюдения международно-правовых стандартов правового статуса личности.

В-третьих, использование потенциала расширения номенклатуры прав и свобод человека и гражданина в современном мире отстает на второй план доктринальных интересов в сравнении с разработкой и введением в действие правозащитных механизмов. Это не означает отсутствия такого потенциала при необходимости обогащения правового положения личности (например, неотчуждаемого права человека на стремление к счастью, провозглашенного еще в 1776 г. Декларацией независимости США), а ориентирует на предельные возможности государств и мирового сообщества реально гарантировать реализацию, охрану и защиту прав и свобод человека с тем, чтобы обеспечение прав не оставалось идеалом, целью, «о которой правительства всех стран могут спокойно и блаженно мечтать»².

Правозащитный механизм применительно к правам и свободам человека включает наряду с нормативно-правовой институциональную часть — органы и организации, специальной компетенцией или уставной задачей (для общественных объединений) которых является защита прав и законных интересов человека и гражданина, и «инструментальную» — пригодные к эффективному использованию средства охраны и защиты правового положения личности. Каждая из национальных «механизменных» систем имеет сложившиеся более или менее совершенные подсистемы. Восприятие наиболее совершенных форм и процедур с учетом национальных традиций, социально-экономических и

технических возможностей, стремление национальных систем к достижению необходимого и достаточного «набора» правозащитных средств, установление универсальных межгосударственных правил оказания правовой помощи — условия для создания в перспективе единого правового (правозащитного) пространства для человека.

В этом отношении к первоочередным задачам относятся теоретическая проработка и практическая реализация мер по обеспечению права инициативного «запуска» человеком правозащитного механизма на всех его уровнях и звеньях. Обязанности всех государственных органов охранять и защищать права и свободы человека как высшие социальные ценности, судебной защите всех прав и свобод человека должно корреспондировать гарантированное право человека инициировать действия судебных, административных, контрольно-надзорных органов по охране и защите прав и свобод. Бездействие органа (должностного лица), исходя, например, из части второй ст. 3 и ст. 19 Конституции Украины, должно признаваться правонарушением, квалифицироваться как направленное против установленного конституционного порядка (строения) и влечь серьезную юридическую ответственность.

Уже поэтому конституционная юстиция должна быть открыта для искового производства по делам об ущемлении, ограничении прав отдельных граждан. Одновременно все государства должны признать международную правосубъектность граждан, а международные юрисдикционные учреждения не могут быть связаны признанием их авторитета правительством страны гражданства истца. На этом основании, вероятно, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод с Протоколами к Конвенции, можно признать одним из наиболее современных актов, конкретизирующих Всеобщую декларацию прав человека, имеющих прямую ссылку на нее и наибольшее внимание, по объему статей и их содержанию, уделяющих не столько номенклатуре прав свобод человека, сколько институционализации системы реальной защиты прав и свобод человека. Но при признанном совершенстве Декларации именно система защиты прав и свобод постоянно подвергаются дальнейшему совершенствованию и реформированию с целью обеспечить всеобщее и эффективное признание и соблюдение провозглашенных в Декларации прав и свобод человека.

В частности, институциональная реформа в системе защиты прав человека Европейским судом по правам человека обсуждалась на всех

¹ Schermers H. G. *Démocratie et droits de l'homme* / H. G. Schermers // *Cahiers de droit européen*. — Paris, 1988. — № 1 / 2. — P. 238; Дж. Шестек в этой же связи критикует марксизм, который, по его словам, оправдывает или считает целесообразным принуждение человека по имя достижения цели, к которой он стремился бы, будь он более сознательным (Collection of lectures..., p. 216).

² Cranston M. *What are human rights?* / M. Cranston — № 7. — 1988. — P. 106.

уровнях Европейского Союза, Совета Европы более десяти лет. В результате активных политико-правовых дискуссий появилась возможность с 2 ноября 1998 г. ввести в действие Протокол № 11 к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека — Европейская Комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека реорганизуются в единый юрисдикционный орган, постоянно действующий Европейский суд по правам человека, Комитет министров утрачивает юрисдикционные полномочия, оставляя за собой надзор за исполнением решений Суда, упрощается процедурный механизм, предполагается снижение расходов не только для Суда, но и для сторон в процессе судебного производства.

Протокол № 11 к Конвенции не является факультативным, имеет равную нормативную силу с Конвенцией и потому был подписан и

ратифицирован 40 государствами — членами Совета Европы, включая Украину и Россию.

Таким образом, постепенно, но последовательно создается надежный механизм защиты прав и свобод человека с использованием внутригосударственных и международно-правовых средств и институтов. Разъяснение о действии этого механизма в качестве обязательного компонента информации о правах и обязанностях человека и гражданина, содействие реализации потенциала учрежденных институтов, способов, средств защиты, безусловное и своевременное выполнение решений органов государственной и международной юрисдикции является органической частью главной обязанности государства — «утверждения и обеспечения прав и свобод человека» (ст. 3 Конституции Украины) и убедительным доказательством глобальной теории, практики и стандартов прав и свобод человека.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ І ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Право України. — 1992. — № 4. — С. 7—11.

Сучасне міжнародне право визнає «загальне значення», непоходженість («з народження»), невід'ємність і гарантованість прав і свобод людини, зобов'язуючи держави розширювати «механізм людського виміру... у питаннях прав людини¹». «Єдиним автором» цих гуманітарно-демократичних правоположень», на думку Р. Дворкіна, є «персоніфіковане світове співтовариство», яке втілює ідеали справедливості, сумлінності і належної процедури, що полягають у «публічних стандартах» — джерелах національної (внутрішньодержавної) правотворчості².

Україна, будучи правонаступницею Української РСР і одним з правонаступників Союзу РСР, зобов'язалася після конституювання незалежної держави виконувати міжнародні договори, укладені не тільки УРСР, а й СРСР, якщо вони не суперечать Конституції та інтересам республіки, і прийняла Закон, відповідно до якого всі «укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори є невід'ємною складовою національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства³». Останнє рішення викликає сумнів у його практичній (юридичній) здійсненності з ряду обставин. Насамперед тому, що застосовувана тут доктрина У. Блекстона розрахована на англосаксонську (прецедентну) систему права. Проте у цілому таке рішення відображає готовність України йти певним політичним курсом реального виконання міжнародно-правових зобов'язань, включаючи сферу прав людини, що нині є вирішальним для легітимації республіки у світовому співтоваристві. Ряд держав визначили ці умови як обов'язкові або навіть першочергові для визнання незалежності України. Президент США направив

на Україну свого представника, одним з важливих завдань якого є спостереження за дотриманням прав людини і національних меншин. Держсекретар США Дж. Бейкер «ціною входження до світового співтовариства наступників Радянського Союзу» назвав п'ять принципів, першим з яких є дотримання прав людини і нацменшин, а Канада поставила ці умови на друге місце (після проблеми використання ядерної зброї)⁴.

Відгуком на цю позицію світового співтовариства повинно бути, по-перше, конституційне закріплення основних прав і свобод громадян, яке відповідало б міжнародним стандартам; по-друге, конституційна ревізія республіканського законодавства і тимчасово чинних на території України законів колишнього СРСР; по-третє, створення постійно діючого правозахисного механізму. Ці заходи передбачають випереджувальне і одночасне формування фундаментальної правової доктрини, практики конституювання і безпосереднього застосування «доктринальних клаузул», яка визнається державою у сфері реалізації прав і свобод людини.

Методологічними передумовами цієї науково-практичної системи є, по-перше, уявлення про соціогуманітарний зміст права і людський вимір правового статусу особи (людини і громадянина)⁵: масштаб права — сутність людини (V. Peschka); по-друге, пріоритет у правовій доктрині і практиці загальнолюдських цінностей щодо класових, національних тощо по типу конституційного постулату: «У центрі уваги нової Конституції повинна бути людина як найвища соціальна

¹ 1 Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников ОБСЕ // Международная защита прав и свобод человека. — М., 1990. — С. 80; Парижская хартия для новой Европы // Известия. — 1990. — 23 нояб.

² 2 Dworkin R. Law's empire / R. Dworkin. — London, 1986. — P. 225—226.

³ 3 Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 року № 1543-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 617; Про дію міжнародних договорів на території України : Закон України від 10 грудня 1991 року № 1953-XII // Голос України. — 1991. — 11 січня.

⁴ 4 Див., напр.: Перші відгуки на Всеукраїнський референдум // Голос України. — 1991. — 3 груд.; Конгресс США: признать независимость Украины // Правда Украины. — 1991. — 28 нояб.; Кондрашов С. Бейкер у колыбели СНГ / С. Кондрашов // Известия. — 1991. — 21 дек.; Веденяпин П. Украина — не Квебек / П. Веденяпин // Комс. правда. — 1991. — 5 дек.; Заявление Б. Ельцина о признании Россией независимости Украины // Известия — 1991. — 5 дек.

⁵ 5 Орзих М. Ф. Гуманизм социалистического правоведения // Социалистическое право и личность. — К., 1984; Черниловский З. М. Индивид — общество — государство / З. М. Черниловский // Сов. государство и право. — 1990. — № 7; Власенко Н. А. Личность и социалистическое правовое государство: принципы взаимоотношений / Н.А. Власенко // Сов. государство и право. — 1990. — № 12; Парижская хартия для новой Европы.

цінність»¹; по-третє, конструювання колізійних норм «міжнародного міжправового відношення»² і розв'язання колізій між національним і міжнародно-правовим регулюванням на користь останнього, виходячи з того, що незалежно від акта імплементації міжнародно-правових стандартів у національному законодавстві, застосування правил міжнародних договорів, якщо у законі держави встановлені інші, ніж у договорі, правила, є обов'язковим³.

Системоутворюючі елементи правової доктрини повинні бути універсальні, придатні для нормативної «трансляції» на національне законодавство та інтегрування в системі міжнародно-правових стандартів, сформульовані за правилами необхідності і достатності в умовах сучасних, соціально-економічних, технічних і правових (правозахисних) можливостей світового співтовариства і республіки.

І. Центр (центральний елемент), довкола якого «обертається» вся теоретична і прикладна проблематика прав людини — соціальний зв'язок «громадянське суспільство — держава — людина». У його основі має бути уявлення про асоціацію громадян, що конститує публічно-політичну владу, правова форма якої та її взаємоположення з громадянами є відношенням громадянського суспільства і держави, «індивідуальної свободи і публічної влади» (Ф. Гізо). Це відношення практично конститується не зворотним процесом від позиції «поглинання громадянського суспільства державою» (К. Маркс), а реалізацією «пріоритету громадянського суспільства над державою, яка забезпечує умови нормального його функціонування», самостійністю державної влади і «запобігання узурпації влади будь-якими окремими партіями, угрупованнями чи особами»⁴, іншими частинами громадянського суспільства; конкретизацією цього конституційного принципу в поточному законодавстві з тим, щоб людина, взаємодіючи з державою і суспільством, завжди виступала не тільки як суб'єкт цивільних прав, а й як носій суб'єктивного публічного права,

тобто такого правового становища громадянина «щодо держави, яке дозволяє йому... вимагати будь-чого від держави або вчинювати що-небудь щодо держави» (О. Бюллер).

Державно-правовим вираженням соціального зв'язку «громадянське суспільство — держава — людина», але не «соціальної сутності людини» і не її «приналежності державі»⁵ є інститут громадянства. Він має легальне визначення як «постійний правовий» (точніше було б, з врахуванням свободи вибору і зміни громадянства, — усталений правовий) зв'язок людини з державою⁶. Характер цього зв'язку має критеріальне значення для визначення демократичності політичного режиму держави. Тому створення універсальної моделі громадянства з мінімальними інституціональними вимогами не обмежує суверенітету держави, а лише формулює критерії її демократичності, готовності до виконання міжнародних зобов'язань⁷.

До таких критеріїв належать безумовне визнання за кожною людиною права на громадянство і обов'язок держави утримуватися від позбавлення громадянства або права на його зміну. У зв'язку з цим Закон України «Про громадянство України» (1991 р.), відмовившись від ознаки «довільності» позбавлення громадянства і вилучивши взагалі розділ про його позбавлення, виявився демократичнішим за відповідний законопроект України (1991 р.), за Закон СРСР (1990 р.) і Загальну декларацію прав людини (1948 р.). Демократичним є встановлення в Україні нульового варіанту визнання громадянства і розумного цензу осілості (5 років) для натуралізації, позбавленого особливих умов (фізичного перебування у країні, проживання у певній місцевості тощо, як це передбачено, наприклад у США чи у Швейцарії), істотного звуження за рахунок медичних і моральних критеріїв переліку підстав відмови у прийнятті у громадянство. Були також враховані інші доктринальні судження по законопроекті, які забезпечують Закону гідне місце серед аналогічних законів Росії і Білорусі⁸.

¹ Концепція нової Конституції України. Схвалена Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 36. — Ст. 466.

² Рубанов А. А. Вопросы теории международных межправовых отношений / А. А. Рубанов // Сов. государство и право — 1991. — № 10 — С. 99.

³ Див.: ст. 4 Закону України від 8 жовтня 1991 р. «Про громадянство України» // Голос України. — 1991. — 18 листоп.

⁴ Про Концепцію нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 19 червня 1991 року № 1213-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 35. — Ст. 466.

⁵ Поширене у соціалістичній юридичній літературі уявлення. Див., напр.: Чхиквадзе В. М. Социалистический гуманизм и права человека / В. М. Чхиквадзе. — М., 1978. — С. 160.

⁶ Преамбула Закону України «Про громадянство України».

⁷ Итоговый документ Венской встречи...

⁸ Див., напр.: Заключение Комитета Конституционного надзора СССР от 24 мая 1991 г. «О некоторых положениях Закона о гражданстве Литовской ССР» // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета СССР. — 1991. — №26. — Ст. 741; Кондратов М. Молдова принимает Закон о гражданстве / М. Кондратов // Известия. — 1991. — 7 июня; Дашкевич И. Кто станет гражданином Литвы / И. Дашкевич // Известия. — 1991. — 2 нояб.; Левицкий Л. Как стать гражданином / Л. Левицкий //

2. Поряд з громадянством на території держави людина може бути у інших громадянських станах: без громадянства та іноземства. Гранично можливе наближення правового статусу і режиму проживання осіб без громадянства та іноземних громадян до національного режиму та правового становища громадян — основна орієнтація внутрішньодержавного законодавства. Це, природно, не означає усунення «усіченого» складу політичних прав негромадян, які не можуть бути у політичній сфері рівноправні з громадянами, але передбачає майже рівний об'єм всіх інших прав і свобод. Щодо цього заслуговує на підтримку положення Договору про Економічне співтовариство 1991 р. (яке викликало заперечення у деяких політичних діячів України), що зобов'язує держави-члени Співтовариства «забезпечувати на своїй території однаковий правовий режим здійснення господарської діяльності для фізичних і юридичних осіб як своєї держави, так і всіх інших держав-членів Економічного співтовариства» (ст.10)¹.

З цим пов'язана також проблема полігромадянства, подолання якого повинно мати свої межі. Зокрема, у федеративних і конфедеративних державних утвореннях подвійне і навіть потрійне (як у Союзі РСР за Конституцією СРСР 1977 р.) громадянство — наслідок ознак державної федерації, конфедерації та їх складових. Також як відмова від громадянства співдружності незалежних держав базується на тому, що СНД «не є ні державою, ні наддержавним утворенням»². Проте це не знімає проблему полігромадянства у республіках, які вступили у співдружність. Додамо, що єдності думок не було з самого початку: Президент Узбекистану вважав за необхідне подвійне громадянство — республік і СНД, а Президент України заявив, що «ніякого громадянства СНД не буде, а буде тільки громадянство республік»³. Вважаємо, у будь-якому випадку на перехідний період у документах СНД має бути встановлено правило, аналогічне ст. 4 Конституції США і 14 поправки до неї: громадяни кожного штату мають право на всі привілеї і пільги громадян інших штатів⁴. Така норма діє

у ФРН, Швейцарії, Австрії, вона близька за змістом до ч. 2 ст. 5 Закону СРСР «Про громадянство» (1990 р.).

Крім того, подвійне громадянство виникає на підставі міждержавних угод. Можна припустити, що саме це має на увазі Закон України «Про громадянство України», який, на відміну від законопроекту, допускає у ст. 1 подвійне громадянство, зберігаючи ст. 10 проекту «Невизнання за громадянами України приналежності до громадянства іноземної держави». У цьому разі, а також стосовно до законодавства інших республік, які відкидають подвійне громадянство, доведеться використати досвід інших країн по договірному урегулюванню не тільки питань, пов'язаних з подоланням полігромадянства, а й статусу подвійного громадянства щодо тих країн, з якими республіки мали або мають особливі зв'язки (як це сформульовано у законодавстві Іспанії щодо країн, де іспанці піддаються натуралізації без втрати первинного громадянства, навіть якщо вони не визнають їх своїми громадянами на взаємній основі). Двосторонні угоди, які стосуються військових обов'язків осіб, що мають подвійне громадянство, укладені між Англією і Францією, Бельгією і Нідерландами. Використання цього досвіду не суперечить суверенітету республік, демократичним принципам міжнародно-правових стандартів і надасть конструктивну допомогу при застосуванні правоположень, встановлених у ряді республік, про втрату їх громадянства «в результаті вступу особи на військову службу, у службу безпеки, поліцію, органи юстиції або в інші органи державної влади і управління в іноземній державі без згоди на це державних органів України»⁵.

3. Основні права, свободи і обов'язки громадян встановлюються найвищими органами державної влади у формі конституційного закону. Він підлягає повному опублікуванню (текстуально без витягів і не у викладі), не може обмежено тлумачитися будь-якими іншими органами держави або недержавними організаціями і не може бути вужчим за змістом і складом, ніж міжнародно-правові стандарти. Це — завдання, «до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави»⁶. При цьому «обмеження або применшення будь-яких основних прав людини, які визнаються або існують у будь-якій країні у силу закону, конвенцій, правил або

Известия. — 1991. — 12 нояб.; Литвинова И. Вступились за коммунистов и наркоманов американские наблюдатели из Хельсинского комитета / И. Литвинова // Известия. — 1991. — 16 нояб.

¹ Известия. — 1991. — 5 окт.

² Алма-Атинская Декларация от 21 декабря 1991 г. // Известия. — 1991. — 24 дек.

³ Известия. — 1991. — 24 дек.

⁴ Ця норма була відома радянському законодавству. «Громадяни всіх радянських республік..., — вказувалося, наприклад, у Декреті РНК України (1919 р), — прирівнюються у всіх правах і обов'язках до українських громадян». Збережено це і у Конституції УРСР 1925 р. (ч. II ст.6).

⁵ Пункт 1 ст. 21 Закону України «Про громадянство України».

⁶ Всеобщая декларация прав человека. Преамбула, ч. VIII // Международная защита прав и свобод человека. — М., 1990.

звичаїв не допускається під тим приводом»¹, що вони не входять до міжнародно-правових стандартів.

Однорівневою, рядоположною уявляється класифікація прав і свобод. Всі види прав, встановлені конституційним законом, є однаково важливими і основними, в однаковій мірі захищаються державою і суспільством: «права і основні свободи людини неподільні, повне здійснення громадянських і політичних прав неможливе без здійснення економічних, соціальних і культурних прав»². Тому втрачає сенс характерний для радянської теорії і практики конституційного законодавства поділ прав на конституційні і основні («концептуальні», за термінологією В. С. Основіна) або розміщення за рівнями соціально-економічних і політичних прав.

4. Різномірною можливо уявити суб'єктивну класифікацію прав з визнанням пріоритету, поперше, природних, непохідних, невідчужуваних прав людини порівняно з правами громадянина, які є у масштабах світового співтовариства факультативними і пов'язані з соціально-економічними, етнокультурологічними, демографічними та іншими особливостями окремих країн. Тут мають бути, зокрема, враховані «межі наявних ресурсів» держави для того, «щоб забезпечити поступове повне здійснення прав, що визнаються...»³. У протилежному разі проголошення негарантованих прав «паралізує захист її (людини — М. О.) справжніх прав»⁴.

По-друге, пріоритетними повинні бути визнані індивідуальні права людини порівняно з колективними правами асоційованої за соціальними, етнічними, релігійними або іншими ознаками особи, правами народів, націй (так зване «третє покоління прав людини» або «право солідарності»).

Ця проблема, за винятком права народу, нації на самовизначення, неналежно представлена у теорії, не має достатньо змістовно визначеного нормативно-правового, внутрішньодержавного і міжнародного закріплення, навіть щодо понять народ, нація, колектив⁵. Спроба концептуально визначити права народів (колективні права) через віднесення їх до прерогатив світового співтовариства на відміну від прав людини, які знаходяться у компетенції держави⁶, не витримує критики і відхилена сучасною внутрішньодержавною і міжнародною практикою.

Результат відсутності легальної і доктринальної визначеності з цієї актуальної, особливо нині, такої, «що охопила весь світ федералістської революції» (D. Elazar — Д. Елазар) і переоцінювання федералістських цінностей, проблеми можна проілюструвати на досвіді Квебеку у Канаді, Прибалтики або Придністров'я, Провансу у Франції. Україна, наприклад, у Декларації про державний суверенітет проголосила «самовизначення української нації», визначилась як «суверенна національна держава», але одночасно встановила, що «громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України»⁷. Закон про мови в Українській РСР, оголосивши українську мову державною, менше, ніж через два роки, був підданий обмеженому автентичному тлумаченню⁸. Таким чином знайдено розумне вирішення досить гострого питання у процесі подолання протиріччя між загальногромадянським і етнічним змістом народу, національною державою і державною мовою, підтверджено прагнення до побудови незалежної правової демократичної держави⁹.

Не менш гостро стоїть питання про співвідношення індивідуальних прав людини і

¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 5.2 // Там же.

² Воззвание Тегеранской конференции по правам человека (1968 г.) // СССР и международное сотрудничество в области прав человека : Сб. док. — М., — С. 447. Див. також: Док. OUN — A/E 32/130—16 Dec. 1977, р. 3. Навряд чи є підстави для виділення прав людини, «які можуть бути обмежені державою» (Бахнин С. В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях / С. В. Бахнин // Сов. государство и право. — 1991. — № 2. — С. 45). Тут ситуація пов'язана не з обмеженням прав людини, а з їх трансформацією у права громадянина або тлумаченням їх змісту (об'єму) у національному законодавстві, «оскільки це поєднується з природою названих прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту у демократичному суспільстві» (Международный пакт... (1966 г.), ст. 4). Політологічна аргументація критичного ставлення до конструкції обмеження прав людини законодавчим шляхом є у працях М. Кренстона (Див.: Cranston M. What are human rights? / M. Cranston — №7. — 1988. — P. 121—122).

³ Международный пакт... (1966 г.), ст. 2.1.

⁴ Cranston M. Ibid. — P. 95.

⁵ Право народа на самовизначення, пише М. Кренстон, «це право колективне, право групи» і при невизначеності поняття «народ» не зрозуміло, чи можна вважати народом населення Провансу, Бретані, Уельсу, Корнуелла або Квебека і чи має населення цих областей право на самовизначення. Все вирішується співвідношенням сил. «Права народу відрізняються від прав людини, і питання полягає у тому, чи визнати їх, звичайно вирішується силою» (Cranston M. Ibid. — P. 87—89).

⁶ UN law Fundamental Rights. Two Topics in International. — Sijthoff — Noordhoff. — 1979. — P. 219—223. Ср.: Генеральная конференция ЮНЕСКО. XXVI сессия. — Париж, 1987. — С. 94—95.

⁷ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

⁸ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 45 (додаток). — Ст. 631, 632; Декларація прав національностей України // Голос України. — 1991. — 4 листоп.

⁹ Декларація про державний суверенітет України, Прембула; Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» // Відомості Верхов. Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429; 1991. — № 38 — Ст. 502).

колективних прав самоврядування — територіальної самоорганізації громадян. Встановлені законом права органів самоврядування оспорювати у судово-арбітражному порядку акти органів державного управління, які ущемляють права громадян¹, слід доповнити реально забезпеченими правами громадян оспорювати акти місцевого самоврядування.

Не звертаючись спеціально до цієї проблеми, незалежно від уявлень про колективні права і віднесеності до них прав народів, націй, колективні права не можуть превалювати над індивідуальними, інакше більшість отримує можливість наділяти, обмежувати або віднімати у людини права на свій розсуд². Такий «розсуд» припустимий лише з боку держави щодо прав громадян (а не прав людини) за умови додержання міжнародно-правових стандартів правового статусу особи.

5. Використання потенціалу розширення номенклатури прав і свобод людини і громадянина нині відступає на другий план порівняно з розробленням і введенням у дію правозахисних механізмів. Це не означає відсутності такого потенціалу або необхідності збагачення правового статусу особи, а орієнтує на обмежені можливості держави і світового співтовариства реально гарантувати реалізацію, охорону та захист прав і свобод людини з тим, щоб їх забезпечення не залишалося ідеалом, метою, «про яку уряди всіх країн можуть спокійно і блаженно мріяти»³.

Правозахисний механізм стосовно прав і свобод людини включає поряд з нормативно-правовою інституціональну частину — органи та організації, спеціальною компетенцією або статутним завданням (для громадських об'єднань) яких є захист прав та законних інтересів людини і громадянина, та «інструментальну» — придатні до ефективного застосування засоби охорони і захисту правового становища особи. Сприйняття найбільш досконалих форм і процедур з урахуванням національних традицій, соціально-економічних і технічних можливостей,

намагання досягти необхідного і достатнього «набору» правозахисних засобів, встановлення універсальних міждержавних правил надання правової допомоги — умови для створення у перспективі єдиного правового (правозахисного) простору для людини.

У зв'язку з цим до першочергових завдань належать розроблення і реалізація заходів стосовно забезпечення права ініціативного «запуску» людиною правозахисного механізму на всіх його рівнях і ланках. Обов'язку всіх державних органів охороняти та захищати права і свободи людини як найвищі соціальні цінності, судовому їх захисту повинно кореспондувати гарантоване право людини ініціювати дії судових, адміністративних, контрольно-наглядових органів у цьому напрямку. Бездіяльність органу (службової особи) повинна визнаватися правопорушенням, кваліфікуватися як спрямована проти встановленого конституційного порядку (ладу) і тягнути юридичну відповідальність. Вже тому конституційна юстиція повинна бути відкрита для позовного провадження у справах про ущемлення, обмеження прав окремих громадян. Одночасно держава повинна визнати міжнародну правосуб'єктність громадян, а міжнародні юрисдикційні установи не можуть бути зв'язані визнанням їх авторитету урядом країни громадянства позивача.

Так, відповідно до Європейської конвенції про права людини створені Європейська комісія з прав людини і Європейський суд з прав людини. «Обидві ці установи уповноважені приймати скарги під окремих осіб... Єдиною умовою при цьому є те, що названий суд приймає до розгляду лише справи, що підпадають під юрисдикцію урядів, які визнають авторитет суду». Але чи є визнанням авторитету суду згода Української РСР (1989 р.) на обов'язкову юрисдикцію Міжнародного Суду по тлумаченню і застосуванню міжнародних конвенцій у галузі прав людини?⁴

Мабуть, тут доктринальне тлумачення повинно бути розширеним, таким, яке виключає відмову держави від міжнародної юрисдикції під приводом посягання на її суверенітет⁵ і яке встановлює єдину умову для порушення провадження у Міжнародному Суді — коли вичерпані правозахисні засоби всередині держави.

¹ Внесені Указом Президії Верховної Ради України зміни у ці правоположення обґрунтовано припинені // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 45. — Ст. 605.

² Див.: Schemers H. J. *Democratic et droits de l'homme* / H. J. Schemers // *Cahiers de droit européen* — Paris. — 1988. — № 1/2. — Р. 238; Дж. Шестек у цьому ж зв'язку піддає критиці марксизм, який, за його словами, виправдовує або вважає доцільним «примус людини в ім'я досягнення мети, до якої вона прагнула б, будь вона свідомішою» (*Collection of lectures : text and summaries*. — Strasbourg, 1989. — Р. 216).

³ Cranston M. *Ibid.* — Р. 106.

⁴ Cranston M. *Ibid.* — Р. 91; Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 13. — Ст. 108.

⁵ Московська конвенція з людського виміру (1991 р.) закликала відмовитися від принципу невтручання у внутрішні справи держав, коли йдеться про людські права // *Аргументы и факты*. — 1991. — № 43.

ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (ОБСУЖДЕНИЕ ВУЗОВСКОЙ ПРОГРАММЫ)

Государство и право. — 1993. — № 5. — С. 44—46.

Реконструкция общества и государства на территории бывшего Союза ССР привела к откату от многих традиционных представлений о человеке, гражданине, личности. На смену общественного, общесоциального измерения идет человеческое измерение всех социальных, внутри- и межгосударственных реалий, всех глобальных проблем современности. В юридической науке эти тенденции экстраполируются прежде всего на проблемы человека и гражданина, их статуса, соотношения с обществом и государством. Отсюда безусловная актуальность предложенного учебного курса.

В принципе методология и методические конструкции, «заложенные» в Программе, не вызывают возражений. Более того, она составлена таким образом, что по существу представляет собой тематический проспект с четкой теоретической научно- и учебно-методической ориентацией. Заслуживает поддержки стремление проф. Ф. М. Рудинского вести программные наработки на различных уровнях научного анализа — от философско-антропометрического, общетеоретического, «чисто» юридического и историко-правового до поисково-прикладного. Это дает основания для высокой оценки Программы и рекомендации ее к внедрению в учебный процесс. В Одесском университете, например, на отделении государственной администрации, управления и административной юстиции юридического факультета уже введен учебный курс «Международно-правовые стандарты и права человека на Украине»¹.

Одновременно следует преодолеть ряд недостатков, неточностей и пробелов Программы.

Прежде всего вызывают сомнения отношения составителя к «учебному курсу» как к самостоятельной отрасли общественной науки (с. 39, 40), ряд положений о методологии и частных научных методах (без выделения методик). В этих случаях происходят смешение предметной определенности учебной дисциплины и отрасли научного знания, конструирование новой общественной науки, а весьма значимый для «практических навыков будущих юристов в защите прав человека и гражданина» (с. 40) концепту-

альный подход на различных уровнях познавательной деятельности (методология) не отличается от способов (методов) познания и приемов (методик) сбора, обработки, систематизации и использования правовой информации.

Требуют уточнения некоторые исходные категории. К их числу относятся понятия национальных отношений и прав человека (с. 39, 41 и др.). В контексте Программы они воспринимаются в этническом и общегражданском смысле, что, вероятно, является следствием распространения у нас неточного перевода слова «nation» как нация (в этническом смысле). То же следует сказать о понятии «гражданские права» (с. 45 и др.), которое у нас и в некоторых международных актах некритически воспринято из американской литературы и законодательства, хотя в США юристы это понятие связывают главным образом с политическими правами и нормами, регулирующими гражданские отношения, нередко отождествляя гражданские и конституционные права. В этой же связи представляется неточным отнесение института «прайвеси» к системе англо-саксонского права (с. 46). В отличие от «хабеас корпус» (там же) этот институт — специфически американский и используется как «средство не позволить государству сесть народу на шею» (судья У. Дуглас). Вряд ли конституционную юстицию в США, Германии и других странах стоит объединять термином «органы конституционного надзора» (с. 51). Не разделяю укоренившееся в нашем лексиконе понятие «общечеловеческие потребности и интересы» без учета реальной стратификации современного общества (с. 39, 41). Остается неясным и место, содержание и структура «гуманитарного права» и его соотношение с понятием прав человека как самостоятельной отрасли права (с. 40, 41), туманен смысл «комплексного юридического образования» (с. 40), «правосубъектность народа во властеотношениях» (с. 41). При классификации прав, особенно с учетом «влияния новых исторических условий и нового мышления на развитие системы прав человека» (с. 42), полезно было бы выделить коллективные права, возможно, соотнеся их с правами наций (в этническом смысле) и народов.

Принципиальным представляется различие прав личности в частном и публичном римском

¹ Концептуальная наработка программного материала представлена в: Орзіх М. Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні. — Право України. — 1992. — № 6.

праве (с. 42), особенно в современном звучании, к сожалению, неизвестное нашей литературе и практике и очень ныне нужное для практики отношение «прав человека, гражданина и обязанностей государства» (здесь полезна теория О. Бюллера о субъективном публичном праве граждан как возможности в режиме правопритязания инициировать ответственность государства).

Наименования и содержательное раскрытие тем 11 и 12 (ст. 45) могут создать неверное представление о роли отечественной теории и практики «нашей страны» в «общей» сфере проблем прав человека в конце XX ст. Нельзя игнорировать гуманитарный характер правозащитных процессов «в нашей стране» и признаний, например, инициатора прямого диалога «Запад — Восток» В. Эйгена о том, что по некоторым параметрам прав человека «Запад отстает от Востока», и известного исследователя М. Крэнсона — о больших заслугах социалистических стран в подготовке Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), «хотя при голосовании за Декларацию Советский Союз воздержался» (с.

43 — 44). В этой же связи можно рекомендовать дополнить тему 10 некоторыми материалами из истории права России, например Уложения 1820 г. (во фрагменте, посвященном реформаторству XIX в.), не говоря уже о материалах по истории права республик бывшего Союза ССР.

«Рассыпанный» по Программе материал о соотношении внутригосударственного (с. 40 и др.) или, что не совсем точно по приведенным соображениям, национального (с. 39, 40, 58 и др.) и международного права целесообразно сосредоточить в одном месте, особо учитывая, что некоторые государства фактически избрали альтернативный путь решения данной проблемы, используя не только возможности имплементации, но и (например, в Украине принят Закон от 10 декабря 1991 г.) провозглашения международных договоров составной частью внутригосударственного законодательства. Поэтому актуализируется проблема механизма обеспечения прав человека в статутных и прецедентных системах права, что также нужно было бы учесть автору Программы.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА В ГОСУДАРСТВЕ И ОБЩЕСТВЕ УКРАИНЫ

Юридический вестник. — 1997. — № 2. — С. 60—62.

Конституционное признание человека «наивысшей социальной ценностью» (ч. I ст. 3 Конституции Украины) в научном отношении определяет место человека в системе аксиологических категорий социального универсума (общества в широком смысле, включающего гражданское общество и правовое государство) в качестве первичного, фундаментального феномена, исходя из которого конструируется логическая система социальной аксиологии, обеспечивается переход социального универсума от системоцентризма к персонцентризму¹.

При этом центр, вокруг которого «вращается» вся теоретическая и прикладная проблематика прав человека, — социальная связь «гражданское общество — государство — человек». В основе этой связи должно быть представление об ассоциации граждан, конституирующей публично-политическую власть, правовая форма которой и ее взаимоположение с гражданами является отношением гражданского общества и государства, «индивидуальной свободы и публичной власти» (Ф. Гизо). Это отношение характеризуется не возвратным процессом от позиции «поглощения гражданского общества государством» (К. Маркс), а реализацией приоритета гражданского общества над государством, обеспечивающим условия нормального его функционирования и предотвращения узурпации государственной власти (ст. 5 Конституции Украины), ее авторитаризации с тем, чтобы человек, взаимодействуя с государством и обществом, всегда выступал не только как субъект гражданских прав, но в качестве носителя субъективного публичного права².

Практически конституционная формула ст. 3 Конституции Украины означает приоритетность для общества и государства человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности в отношении всех других социальных ценностей — коллективных и корпоративных, общенародных и государ-

ственных, национальных, этнополитических, культурологических.

Одновременно в ч. II ст. 3 Конституции Украины определяется содержание и направленность деятельности государства, его главная обязанность — права и свободы человека, их гарантии, а также ответственность государства перед человеком за свою деятельность. Это означает, что вся деятельность государства, общественно-политические процессы в стране должны получить человеческое измерение, иметь критериальное значение для определения легитимности политического режима, демократичности конституционного строя, а проблема прав и свобод человека — «всеобщее значение»³, и, наряду с экологическими, энергетическими, демографическими и др., глобальный характер. Принятая государствами Европы и Америки Парижская хартия для новой Европы⁴, провозгласив демократию «как единственную систему правления в наших странах», исходит из непротизводности («с рождения») действовать правам и свободам человека, расширять «механизм человеческого измерения... в вопросах прав человека, которые могут быть поставлены в рамках данного механизма». В этом отношении Конституция Украины и в основном не противоречащий ей Закон Украины «О гражданстве Украины», который отказался от «произвольности» лишения гражданства, изъял вообще раздел, посвященный лишению гражданства, оказался более демократичным, чем соответствующие законопроект Украины (1991 г.), Закон СССР (1990 г.) и Всеобщая декларация прав человека (1948 г.).

Таким образом, в современном международно-правовом акте сформулированы гуманитарно-демократические идеи об естественных и непротизводных правах и свободах человека, «единым автором» которых является «персонифицированное мировое сообщество»⁵, воплощающее идеалы справедливости, добросовестности и надле-

¹ Подробнее см.: Оболонский А. В. Драма российской политической истории: система против личности / Оболонский А. В. — М., 1994.

² Цит. по: Bauer H. Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht / H. Bauer. — Berlin, 1986. — S. 77.

³ Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Международная защита прав и свобод человека. — М., 1990.

⁴ Парижская хартия для Новой Европы // Там же.

⁵ Dworkin R. Law's empire / R. Dworkin. — London, 1986. — P. 225—226.

жащей процедуры, выраженные в «публичных стандартах» — источниках национального (внутригосударственного) правотворчества.

Следовательно, конституционное положение человека в государстве и обществе Украины, в теории и конституционной практике должно корреспондировать с международно-правовыми стандартами человеческого измерения, зафиксированными в Совместной программе Комиссии европейских сообществ и Совета Европы по реформированию правовой системы, местного самоуправления и совершенствованию системы правоприменения в Украине.

В этой связи представляется, что Конституция Украины ориентирует законодателя и правоприменительные органы на:

- распространение приоритетной оценки человека на все сферы деятельности государства;
- признание этой оценки в качестве критерия легитимности государства и обя-

зательного условия его вхождения в мировое сообщество;

- определение тенденций правовой государственности;
- обеспечение социально-правовой защищенности человека и гражданина и предоставление реальной возможности человеку инициировать «запуск» механизма защиты его прав и свобод;
- установление ответственности государства перед человеком вплоть до допущения процессуальной в судебном или административном производстве деполитизированной формулы: гражданин (человек) против государства;
- организацию обязательной гуманитарной экспертизы всех политических акций, организационно-правовых форм, методов, средств и способов деятельности государства.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА — ПРИНЦИП ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Юридический вестник. — 1997. — № 3. — С. 69—70.

Обоснованный в научном, социально-правовом отношении принцип верховенства права (ст. 8 ч. I Конституции Украины) как высшей справедливости, воздаяния каждому по его заслугам перед обществом, государством, другими людьми при практической интерпретации, с учетом соотношения права и закона, представляется как принцип верховенства правового закона перед всеми другими нормативно-правовыми и правоприменительными актами государства.

Высшая юридическая сила Конституции Украины (ч. II) практически означает признание Конституции Основным законом (см. Преамбулу Конституции); отношение государства и общества к конституционным принципам, правовым положениям и нормам как к социально-правовым стандартам и политической константе (постоянного и неизменного фактора деятельности); соответствие Конституции всех законов, иных нормативно-правовых и правоприменительных актов; возможность ревизии нормативно-правовых и правоприменительных актов судебными и административными органами по конституционным стандартам; исключительность субъекта конституционной юрисдикции, решающего вопросы соответствия законов и других правовых актов Конституции, осуществляющего официальное толкование Конституции и законов, имеющего полномочия признания законов и иных правовых актов неконституционными.

Часть II определяет механизм прямого действия конституционных норм. Это означает, что, во-первых, законы и другие нормативные акты,

принятые до введения в действие этой Конституции, являются действующими в части, не противоречащей Конституции Украины (п. 1 Переходных положений Конституции); во-вторых, нормы Конституции, не соответствующие Переходным положениям, на определенный ими срок не действуют или действуют с ограничениями и поправками, предусмотренными Переходными положениями; в-третьих, конституционные права и свободы человека и гражданина осуществляются и защищаются судом непосредственно на основе Конституции (ст. 8 ч. III); в-четвертых, никто не может быть принужден к тому, чтобы делать то, что не предусмотрено законодательством, которое не может противоречить Конституции; в-пятых, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основе, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами (ст. 19); в-шестых, в случаях отсылки в конституционной норме к текущему законодательству (бланкетные и отсылочные нормы) эта норма действует с учетом содержания соответствующего (конкретизирующего) закона, в иных случаях правотворческие, правоприменительные и правоохранительные органы должны прямо ссылаться в качестве основания для решения правового вопроса на текущее законодательство (при сомнении заинтересованных сторон или юрисдикционного органа о точности соответствия правового основания решения вопроса — со ссылкой на конституционные нормы и текущее законодательство).

КОНСТИТУЦИОННАЯ СВОБОДА И РАВЕНСТВО ЛЮДЕЙ

Юридический вестник. — 1998. — № 2. — С. 48—49.

Быть свободным в своем достоинстве и правах (ст. 21 Конституции Украины) означает свободный выбор варианта поведения, деятельности, действия или бездействия. Предельность этого выбора определена социальной необходимостью и правовым порядком. Социальная необходимость требует уважать права и свободы других людей, не нарушать эти права и свободы, сознавать социальную (проспективную) ответственность перед обществом. Правовой порядок предполагает выбор варианта поведения в пределах, установленных законодательством и исключает обязанность осуществлять деяния (действия или бездействия), если эта обязанность не возложена на индивидуального (физическое лицо) или коллективного (юридическое лицо) субъекта права посредством прямого ее определения в законодательстве (законе и иных нормативно-правовых актах). Только в случае законодательного установления обязанности и ее неисполнения, ненадлежащего исполнения уполномоченные органы, организации, отдельные лица могут применять принуждение или требовать применения принудительных мер в отношении обязанного лица.

В отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц действует принципиально иной порядок: их деятельность осуществляется только на основании и в пределах тех полномочий и способом (в организационно-правовых формах, с применением правовых методов и средств), установленных Конституцией и законами. Организация этих органов, их деятельность и равно служебная деятельность их должностных лиц, не соответствующая закону, считается нарушением правового порядка и влечет установленную законом юридическую коллективную и индивидуальную ответственность.

В пространстве, не регулируемом правом и не требующем законодательного урегулирования (правосвободное пространство), действует только социальная необходимость.

Равенство людей в конституционном (правовом) смысле — это прежде всего равноправие, равенство прав, равенство перед законом, независимо не только от расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных взглядов, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, языка (ст. 24 Конституции), но и от любых других обстоятельств. При применении статьи следует учитывать, что Конституция устанавливает не фактическое, а юридическое равенство и, одновременно, указывает в ст. 22 на то, что конституционные права и свободы человека и гражданина не являются исчерпывающими.

Неотчуждаемость и нерушимость прав и свобод человека требуют различать правовой статус человека и гражданина, естественные и производные от иных права и свободы, конституционные и отраслевые, закрепленные по отраслям права в законодательных актах права и свободы. Содержание статьи относится к конституционным естественным правам человека.

В отношении других видов прав возможны предусмотренные Конституцией и законами ограничения (ст.ст. 33, 36, 37, 41, 42, 47), или ограничения реализации прав (ст.ст. 29, 30, 31, 32, 34, 35, 39, 44, 55, 63), или ограничения, связанные с гражданскими состояниями человека (ст. ст. 26, 36, 38, 39, 54). Отдельные ограничения прав и их реализации могут быть установлены на период военного или чрезвычайного положения (ст. 68 Конституции Украины).

СУДОВА ВЛАДА В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ДОКТРИНА І ПРАКТИКА

Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. — 2002. — Вип. 13 — 14. — С. 70—82.

У сучасному світі проблема прав і свобод людини одержала загальне значення. Після Другої світової війни стрімко розвиваються універсальні і регіональні інститути, засновані на гуманітарних міжнародно-правових принципах. Найбільш значущі результати були досягнуті на Європейському континенті в рамках Ради Європи. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (далі: Конвенція) сприйнята багатьма країнами як законодавчий зразок. Це — типовий приклад регіоналізації як основи «формування нової архітектури світового співтовариства держав» і гармонізації національних правових систем з європейським правом (В. Ф. Опришко).

Таким чином, у сучасному міжнародному праві підтверджені гуманітарно-демократичні ідеї про природні і непохідні права і свободи людини, «єдиним автором» яких є «персоніфіковане світове співтовариство», що втілює ідеали справедливості, виражені в «публічних стандартах» як джерелах національної (внутрішньодержавної) правотворчості (R. Dworkin).

Юридична доктрина реагує на це визнанням планетарного гуманізму, що відстоює права людини, розширенням уявлення про гуманітарне право (Муса Аль-Сулайбі), доказом соціогуманітарного змісту права і глобального характеру проблематики прав людини поряд з екологічними, енергетичними, демографічними проблемами (М.П. Орзіх), виходячи з того, що «не людина існує для закону, а закон існує для людини», законом у демократичній державі є «людське буття» (К. Маркс), а «масштабом» соціального і юридичного права — «сутність людини» (V. Peschka).

Одночасно організації світового співтовариства визнають, що жодна з країн світу не наблизилася навіть до того, що було проголошено в Декларації прав людини і громадянина 1789 року — документі, що представляє для сучасності досить мінімальну номенклатуру прав і свобод у порівнянні з новітніми міжнародно-правовими актами і конституційним законодавством держав розвинутої демократії, з ідеями, зв'язаними зі створенням Світової хартії (кодексу) миру і прав людини чи єдиної Міжнародної конституції спо-

чатку на європейському, а потім — на світовому рівні (Гі Сорман).

На цьому міжнародно-правовому і доктринальному тлі не можна визнати задовільним стан прав людини і їх захист в сучасних державах: у кожній другій державі світу є в'язні совісті, у кожній третій — застосовуються катування, понад 1,3 мільярди людей живуть за межею бідності. Експерти Ради Європи змушені визнати, що стосовно до Європейської соціальної хартії «жодна зі сторін не дотримує всі узяті нею зобов'язання». Примітне свідчення авторитетних англійських дослідників прав людини про процеси, що відбуваються у Великобританії, щодо обмеження прав людини, положення якої погіршується новітнім законодавством, а «ми не тільки вірували, — пишуть Р. Кук і Т. Тейт, — що маємо право, що не існує, але і жаліємо тих в інших країнах, яких вважаємо менш вільними».

Уповноважений з прав людини в Україні Н. Карпачова «на превеликий жаль і не менший сором» заявила в 2001 році про те, що «Україна зіштовхнулася з масовим і волаючим порушенням прав людини. Масовим і волаючим!». У цьому відношенні варто визнати невдалою конституційну формулу «найвищої соціальної цінності» людини, обмеженість її соціальним інгредієнтом (що взагалі характерно для соціоцентристських підходів до людини) і незавершеність самої формули, що повинна бути доповнена словами про «вищу пріоритетність прав і свобод людини в порівнянні з будь-якими іншими правами та інтересами». Недосягнення цього в сучасній Україні поряд із збитковим уявленням про «відповідальність влади перед людиною» є, на думку Верховної Ради України (2001 р.), «першопричиною» порушення законності, прав людини й інших у державі і суспільстві. Н. Карпачова обумовлює подібну ситуацію в країні тим, що «відсутні ефективні механізми захисту прав людини».

Теорія і практика, безумовно, підтверджують вирішальну роль механізмної частини системи захисту прав людини в порівнянні з визначенням прав, зведених у закони держав і міжнародні стандарти. Є підстави думати, що саме ця ситуація обумовила те, що в Конвенції на відміну

від інших подібних міжнародних актів чотири розділи з п'яти (більш 50 статей з 66, не рахуючи протоколів до Конвенції) присвячено механізму реалізації, забезпеченню визначеної в Конвенції номенклатури прав.

До складу механізму захисту прав людини входять нормативні (насамперед, матеріально-правові), процесуальні та інституціональні форми і засоби захисту. Як системоутворюючі ці частини постійно взаємодіють, але вимагають, особливо в умовах правової реформи в Україні, поелементного науково-практичного аналізу.

Нормативна частина представлена досить об'ємним законодавством. Однак, по-перше, виконуваність, реалізовуваність права не можна визнати задовільними. По-друге, половина ухвлених законів — акти про зміну і доповнення чинних, що свідчить про нестабільність, недосконалість нормативно-правової бази захисту прав людини в цілому. По-третє, значна кількість нормативно-правових актів не приведені у відповідність з Конституцією України (далі: Конституція). По-четверте, конституційне законодавство відповідно до чинної Конституції зведено до її норм, незважаючи на те, що за матеріально-правовими ознаками представляє найбільш значний у міжгалузевому порівнянні масив законодавства. Проекти законів, які знаходяться у провадженні Верховної Ради України, про нормативно-правові акти, про закони і законодавчу діяльність відтворюють конституційні норми без належної конкретизації і не вирішують проблему. По-п'яте, неприпустимо, особливо в сфері прав людини (де у відповідності до ст. 92.1 Конституції правове регулювання повинно здійснюватися «винятково законами України»), перевага в загальному масиві законодавства підзаконних актів, що складають 95, 4%. Пошосте, практично парадоксально в умовах дії конституційного принципу «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» (ст. 19 Конституції) збереження в правовій системі країни 60 % заборонних норм (при світових стандартах — до 18%). Нарешті, не вирішеною залишається проблема приведення у відповідність законодавства України до міжнародно-правових стандартів прав людини. Ця задача зв'язана з новелізацією усього масиву законодавства. Тут можливі різні шляхи (способи) імплементації міжнародно-правових стандартів у вітчизняну правову систему.

Міжнародні акти, як правило, прямо не передбачають зобов'язань держави в сфері правотворчої активності. Є лише загальний обов'язок держави привести національне законодавство у відповідність до міжнародних зобов'язань, «незабезпечення такої відповідності

само по собі не представляє прямого порушення міжнародного права» (Я. Броунлі). Порушення фіксується стосовно до конкретного випадку. Цю позицію не раз висловлював, зокрема, Європейський суд з прав людини, ґрунтуючись на ст. 34 Конвенції. Одночасно в практиці Суду не одиничні випадки прямого впливу на суб'єктів правотворчості держави, навіть стосовно конституцій. Так, в одному з рішень Суду вказується, що «у випадку, коли порушення одного з основних прав і свобод є результатом невиконання зобов'язання по прийняттю внутрішньодержавного законодавства, настає міжнародна відповідальність держави за це порушення». В іншому рішенні не береться під сумнів «можливість відповідальності держави-відповідача, Конституція якої могла б суперечити зобов'язанням, що випливають з Конвенції».

Таким чином, держава (національний законодавець) виявляється відповідальною не тільки за видання чи збереження закону, який суперечить міжнародному акту — «законодавче порушення», але й за неприйняття відповідного закону — «законодавчий недогляд». Тут не має значення «статус» міжнародного акта у відношенні національного законодавства — визнання подібного акта частиною законодавства, як в Україні, чи його пріоритетності перед національним законодавством, як у ФРН. Значущим є «розташування» міжнародного акта в ієрархії законодавства. Так, ст. 9 Конституції, визнаючи міжнародні договори частиною національного законодавства, частиною другою статті «розташовує» їх ієрархічно нижче Конституції, не зрівнюючи по юридичній чинності з законом чи іншим нормативним актом. Це, зокрема, позбавляє Конституційний Суд можливості тлумачення міжнародних актів (що підтверджується практикою Суду), ускладнює взагалі пряме правозастосування (використання) міжнародних актів у межах національного правового простору.

Не допомагає правозастосовчій діяльності Закон від 22 грудня 1993 року «Про міжнародні договори України», що встановлює у п. 2 ст. 1 пріоритет міжнародного договору стосовно законів України, оскільки це положення не відповідає ст. 9 Конституції України та в силу п. 1 її Перехідних положень не діє. Не вирішать проблему і вказівки в проекті Закону «Про нормативні правові акти в Україні» (наданого Комісією з питань правової політики і судово-правової реформи Верховної Ради України) на «вищу юридичну чинність» міжнародних договорів у відношенні законів України.

Пошук вирішення проблемної ситуації, у всякому разі при нинішньому стані нормативної

частини механізму захисту прав, знаходиться в його процесуальній частині. Процес взагалі має «навіть більше значення», ніж норми матеріального права (Р. Давид) тому, що істотним у законі є «механізм його застосування, введення в дію» (В. Медведчук), тобто процесуальна технологія дії закону, правовий механізм регулювання і захисту цінностей, які охороняються законом і вищої з яких є «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека» (ст. 3 Конституції).

Ця позиція обґрунтована не тільки для галузей права, що мають виокремлену процесуальну частину. Типовим у цьому відношенні є конституційне право, у якому процесуальні норми «розкидані» по всьому масиву конституційного законодавства. Причому в ряді конституційних законів, наприклад про вибори, явно переважають процесуальні норми. У Конституції ці норми представлені як бланкетні чи відсилні, які зобов'язують державу приймати спеціальні закони, реформувати нормативну чи інституціональну частини механізму захисту прав людини. У такий же спосіб установлений конституційний обов'язок держави визначити порядок надання притулку іноземцям і особам без громадянства (ст. 26), придбання і відчуження права приватної власності (ст. 41), доведення до відома населення країни законів і інших нормативно-правових актів (ст. 57). Невиконання законодавцем обов'язку з прийняття процесуальних законів може привести до неможливості здійснення права чи до конфліктних ситуацій. Наприклад, у зв'язку з відсутністю закону про порядок проведення демонстрацій, який би відповідав Конституції, Конституційний Суд України змушений був у 2001 році надати роз'яснення (тлумачення) ст. 39 Конституції.

Вичерпання термінів, установлених Перехідними положеннями Конституції для прийняття відповідних процесуальних законів по реалізації ст.ст. 29, 30, обумовило термінове прийняття в 2001 р. законів як підставу «малої судової реформи». Нерідко конституційне право одержує процесуальне забезпечення в традиційних процесуальних галузях. Наприклад, ст. 55 Конституції про право громадян на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб процесуально забезпечується ст.ст. 235, 236 і главою 31-А Цивільного процесуального кодексу України.

У принципі аналогічне положення процесуальної частини міжнародно-правового механізму захисту прав, що встановлює не тільки «публічні стандарти» прав, але і «належні процедури» захисту прав (R. Dworkin). Тому нерідко

імплементацию міжнародно-правових актів визначають як встановлення «порядку застосування норм міжнародного права» (М. Баглай, В. Туманов), надання цим нормам юридичної чинності чи створення механізмів застосування цих норм.

Практично проблема не виникає або спрощується до автоматизму при визнанні частиною національного законодавства так званих самоздійснених міжнародних договорів, нормативний елемент яких не вимагає юридичної конкретизації і додаткового тлумачення. Для «запозичення», відтворення в національному законодавстві міжнародно-правових норм необхідна тільки політична (державна) воля законодавця і виконання правил законодавчої техніки інкорпорування відповідних норм у масив національного законодавства.

Основні труднощі виникають з імплементациєю практики застосування міжнародно-правових норм з огляду на те, що в Європі фактично склався міжнародно-правовий звичай: рішення контрольних органів Конвенції про права європейським прецедентним правом в галузі захисту прав людини. Виникає проблема імплементациї правової позиції відповідних контрольних органів, насамперед Європейського суду з прав людини. Сукупність цих правових позицій представляє європейське прецедентне право і тому важливим є визначення їхньої природи.

Є підстава думати, що не всю сукупність суджень, відбитих у рішенні Суду, можливо сприйняти як правову позицію. Також неможливо обмежити її місцем розташування — у мотивувальній чи резолютивній частині. Імовірно, необхідний логіко-змістовний зв'язок, що відбиває обґрунтування вирішального судження мотивуючими доводами. Правова позиція тільки як складова логіко-юридичної конструкції може претендувати на прецедентну природу й у цій якості застосовується (імплементується) у сферу національного правового регулювання.

Прикладом є розглянута Конституційним Судом України справа про свободу створення профспілок, рішення по якій обґрунтовано не тільки посиланнями на національне законодавство і міжнародно-правові акти, але й відповідністю «правовій позиції Європейського суду з прав людини» (В. Скомороха). У практиці судів загальної юрисдикції в Україні вдалося знайти в судах міст Києва і Миколаєва лише дві справи, у яких використовувалися відповідні міжнародно-правові норми. Звичайне використання цих норм обмежується визнанням і виконанням судових рішень іноземних держав, оформленням клопотань про визнання судових рішень України.

Тому своєчасно, якщо не з запізненням, Верховна Рада України звернулася до стану забез-

печення виконання рішень Європейського суду з прав людини: наприкінці 2000 року обговорила доповідь Уповноваженого з прав людини «Про стан дотримання і захисту прав і свобод людини в Україні», а в середині 2001 року прийняла ряд законів про виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Найважливішим елементом процесуальної частини механізму захисту прав людини є позиція в міжнародно-правовому провадженні людини як (індивідуального) ініціатора відкриття справи. Конституція і Конвенція визнають можливість кожної людини за певних умов «звертатися за захистом своїх прав і свобод, — як вказується в ст. 55 Конституції, — до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна». Так долається небезпека того, що людина може стати «винятково об'єктом» державно-правового впливу (К. Круїс) чи суб'єктом права, що кореспондує обов'язку («відповідальності» за ст. 3 Конституції) держави, і стверджується відношення до людини як суб'єкта публічного права, що правомочний на ініціювання «запуску» механізму захисту своїх прав і який в цій якості набуває «міжнародно-правової правосуб'єктності» (В. С. Нерсисянц). Це положення людини в механізмі захисту його прав забезпечується процесуальною частиною механізму, за допомогою «фундаментальних процесуальних норм» (К. Крумс). Цим повноваженням, за даними Комітету з питань правової політики Верховної Ради України, вже скористалися близько п'яти тисяч громадян України, звернувшись у Європейський суд з прав людини.

Нормативна і процесуальна частини механізму захисту прав людини синтезуються інституціональною частиною: державні інститути, використовуючи властиві їм компетенцію і спеціальні засоби, додають дієвість усім частинам механізму. Практично в компетенції органів усіх гілок державної влади — забезпечення прав людини, виходячи з того, що «головним обов'язком держави» є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, вона відповідальна перед людиною за свою діяльність, «зміст і спрямованість» якої визначаються правами людини (ст. 3 Конституції).

Однак жоден з органів і організацій держави не має настільки універсальну компетенцію і засоби захисту прав людини як судові інституції — «Юрисдикція судів поширюється на усі правовідносини, що виникають у державі» (ст. 124 Конституції).

Ця характеристика — не привід для ідеалізації судів і їх діяльності. У міжнародному праві визнається в якості одного з найважливіших

підстав присвоєння державі міжнародно-протиправного поведіння порушення прав людини актами судових органів. Верховна Рада України постановою від 5 липня 2001 року вказала на «високий рівень корумпованості судових органів», як на першопричину того, що «не вдалося досягти в Україні загальноновизнаних у світі державно-правових принципів — верховенства права, вищої пріоритетності прав і свобод людини в порівнянні з будь-якими іншими цінностями, реального поділу влади (зокрема і насамперед незалежності судової влади)». За даними Верховного Суду України порушення законів було причиною скасування протягом року близько 18 тисяч рішень районних і міських судів, а, за даними загальноукраїнського опитування фірми «Социс» і фонду «Демократичні ініціативи» у середині 2001 року, «сальдо довіри» суду складало 22 з мінусовим індексом.

Одночасно це не є підставою приниження ролі судових інституцій і їх потенційних можливостей у захисті прав людини. Непослідовною виявилася Конституція, яка виокремила в ст. 6 судову владу, але, на відміну від законодавчої і виконавчої влади, визначила її місце в Конституції не в якості «влади», а по виду діяльності — «Правосуддя» (див.: Розділ VIII), на що вказувалося як на неприпустиму неточність ще в процесі підготовки Конституції. Ця конституційна ситуація приводить до сумніву навіть на високих рівнях державної влади в тім, що судова влада — це не тільки орган правосуддя або «система суддів», але саме державна влада, що володіє всіма її властивостями, що підтверджується поточним законодавством. Наприклад, ст. 2 (у ред. від 21 червня 2001 р.) Закону України «Про статус суддів» визначає суддів як «посадових осіб судової влади».

У новітній історії дійсно по-різному ставилися до визнання суду владою. У класичній Декларації прав людини і громадянина 1789 року судова влада як захисник прав людини навіть не згадується. У французькій практиці і теорії, що приділяє захисту прав людини досить уваги, історично склалася думка, що у Франції «ніколи не виникала судова влада» (член Держради Р. Газьє), «судовий інститут користується визначеними повноваженнями. Повноваженнями. А не владою». У Великобританії парламент має законодавчу і судову владу (вищою судовою інстанцією є Палата лордів), але діє на підставі закону, що дуже вільно тлумачать суди.

До концепції моделі правосуддя, що спирається на теорію відособленості судової влади, критично ставляться і деякі сучасні науковці і практики. В. Кашепов у зв'язку з цим доводить, що подібна позиція не сприяє

формуванню професійної переконаності про пріоритетність у судовій діяльності правозахисної функції і пропонує «особливу концепцію судового захисту прав і свобод громадян». Про правозахисну функцію суду писав ще І. Фойницький, відзначаючи, що «державна задача судової влади — огороження прав, законом дарованих, проти всіх порушників їх». На «зміст судової влади» — забезпечення прав і свобод людини — вказують багато вчених-юристів, зокрема доводячи, що захист прав людини — єдина функція суду, його призначення (В. Лазарева), хоча цю пріоритетність суду в механізмі захисту прав людини не завжди усвідомлюють самі судді, не говорячи про громадян. Так, за даними опитування суспільної думки, проведеного в березні 2000 року Інститутом політики і фірмою JfK-USM, тільки 9, 2 % респондентів зверталися до суду у випадках порушення їх прав і свобод. При цьому 41% опитаних вважав, що для захисту соціально-економічних прав необхідно звертатися до суду, а реально звернулися тільки 8, 7%. Одночасно звертає увагу те, що в період перших демократичних перетворень у країні (середина 1980-х років) судові рішення з адміністративних спорів оскаржувались громадянами менш, ніж у 5% випадків, а рішення адміністративних інстанцій — у кожному третьому-четвертому випадку. У цьому зв'язку показовою є позиція Верховного Суду України, який у постанові пленуму звернув увагу «суддів на те, що вся їх діяльність повинна бути підпорядкована захисту прав і свобод людини і громадянина».

Функціональна характеристика суду дає можливість не тільки обґрунтувати його позицію як самостійну гілку державної влади, але і його провідне (головне) місце в механізмі захисту прав людини. Суд — єдиний орган, що здійснює правосуддя (ст. 124 Конституції) — розв'язання в особливому процесуальному порядку, що має забезпечити його незалежність від інших гілок влади та будь-якого впливу соціальних конфліктів правового характеру. Ця діяльність, яка є за природою державною, здійснюється для суспільства, спрямована на надання йому соціальних послуг, а у випадках захисту суб'єктивних публічних прав людини — «проти суспільства в особі держави та її посадових осіб» (L. Henkin).

Тому діяльність суду не зводиться до правосуддя. Суд виконує функції судового контролю щодо посадових осіб і органів інших гілок влади, формально і фактично виявляється останньою інстанцією в суперечках, де стороною виступає державна влада (виконавча і законодавча). У сучасному світі це — нормативне положення суду і не випадково відомий учений-юрист Л. Фридмен

у монографічному дослідженні «American Law» аналіз гілок влади починає із судової влади.

Контрольна функція суду у відношенні інших гілок влади — найбільш переконливе свідчення його владних властивостей: суд самостійно приймає рішення, його рішення є обов'язковим для адресатів рішення та інших суб'єктів, що функціонують у сфері дії рішення. У рішенні вказуються забезпечувальні засоби для його реалізації у встановлені судом (у межах закону) терміни. І, незважаючи на те, що Конституція не виділяє судовий контроль як самостійну функцію суду, а в літературі нерідко ця функція ототожнюється з правосуддям чи розглядається як його продовження, суд, залишаючись у межах судової влади, незалежно від визнання самостійності контрольної влади, має бути включений у систему державних органів по контролю за дотриманням законності (п. 9 Перехідних положень Конституції України, п. 2 Перехідних положень Закону України від 12 липня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»).

Найбільш переконливим прикладом контрольної функції суду і її проявів у механізмі захисту прав людини є судово-правове реформування досудового слідства. Конституційні положення про те, що обґрунтованість утримання людини під вартою «має бути перевірена» (тобто піддана контролю. — М.О.) судом (ст. 29 Конституції), рішенням суду встановлюється обґрунтованість огляду й обшуку у житлі чи іншому володінні людини (ст. 30), можливість обмеження гарантії таємниці листування, телефонних переговорів, кореспонденції встановлюється (у порядку контролю) судом (ст. 30) та інші відбиті, конкретизовані в Законі України від 21 червня 2001 року «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України». Для захисту прав людини ці новели мають особливе значення. Досить вказати на «популярність» у правоохоронних органів застосування такого запобіжного заходу, як взяття під варту: за останні 10 років застосування цієї міри збільшилося вдвічі. Зміни в КПК, безсумнівно, ускладнюють роботу слідчих, але підсилюють механізм захисту прав людини розширенням контрольних функцій суду.

Особливе місце у судовому захисті прав людини займає Конституційний Суд. На відміну від судів загальної юрисдикції Конституційний Суд не уповноважений розглядати індивідуальні скарги, подання громадян про відвід складу Суду з метою забезпечення неупередженості суддів, конституційне провадження не може бути ініційовано Судом, а його рішення мають негативний характер — анулювання, а не розпоряд-

ження. Це, безсумнівно, обмежує можливості участі Суду в механізмі захисту прав громадян і є підставою для відповідних законодавчих новел. Однак, крім розгляду на предмет конституційності законів і деяких інших нормативно-правових актів, надання висновків по законопроектах про внесення змін у Конституцію, що стосуються прав і свобод людини і громадянина (ст.ст.157, 158 Конституції), Законом надане право Суду, з виокремленням особливостей провадження по справах про відповідність діючих правових актів конституційним принципам і нормам у відношенні прав людини, приймати рішення про конституційність актів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав людини (що призводить до обмеження можливостей використання цих прав), конституційність актів про призначення виборів, референдумів (ці провадження звернені до захисту конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами).

Крім того, на роль Конституційного Суду в механізмі захисту прав людини впливає його загальний потенціал: швидко й ефективно реагувати на системні зміни в механізмі захисту прав людини, сприяти системності механізму, впливати на всі його елементи (нормативні, процесуальні, інституціональні); приймати рішення, які не можуть бути оскаржені; використовувати преюдиційність власних рішень чи відомий прецедентній системі принцип «тлумачення, що змінюється»; офіційно тлумачити Конституцію і закони як виняткове повноваження Суду, що «фактично продовжує (законодавчу — М.О.) функцію Верховної Ради України»

(А. Селіванов), тому що «справжнім законодавцем буде той, у кого абсолютна влада тлумачити закон» (Ході). При цьому, тлумачачи закони, особливо у випадках порушення прав людини законодавством чи практикою його застосування, Конституційний Суд враховує зміст Конвенції і прецедентне європейське право. Сумніви, висловлені в літературі, із приводу подібних повноважень Суду є непереконливими.

Судовий захист прав людини не обмежено національною системою судів, включає міжнародні судові органи, зокрема Європейський суд з прав людини, що функціонує як «найефективніший правозахисний механізм» (Л. Гусейнов).

Тут преюдиційно виникає проблема прийнятності справи до розгляду в Європейському суді з прав людини, можливості інтеграції Суду до загального механізму захисту прав людини. Саме цей Суд, за словами його колишнього голови Р. Рісдала, «може слугувати останнім притулком для громадян», що скористувалися всіма національними засобами — доступними, доцільними, ефективними. Вичерпання національних можливостей захисту прав людини за зазначеними критеріями означає субсидіарний характер діяльності Суду у відношенні до національних засобів захисту прав людини. Але безумовним є визнання Суду частиною загального механізму захисту прав людини.

Використання міжнародно-правового елемента не тільки удосконалює механізм захисту прав людини, впливає на всі його складові, але сприяє євроінтеграції вітчизняного людського виміру держави і суспільства.

INTER-ETHNIC RELATIONS IN UKRAINE

Based on Odesa regional materials¹*Юридический вестник. — 1995. — № 4. — С. 57—60.*

Ukraine is one of the few former USSR publics in which international relations and inter-ethnic contradictions have never amounted to open conflicts or military confrontation: with President L. Kuchma himself stating that: "International peace and inter-ethnic accord in Ukraine testify to the fact that we orientate ourselves properly in a sphere as important and sensitive as that of state national policy" (Holos Ukrainy, August 28, 1995). Research conducted by the Ukraine National Academy of Sciences Institute of Sociology (further designated as 'IS NAS') has also shown that residents of Ukraine consider "preservation of internal peace and normal inter-ethnic relations to be one of the most significant achievements of the current national administration. Perhaps, it was the impact of developments in the 'hot spots' both of the former Soviet Union and world at large along with convincing conclusions, based as they are on 1980's historical data, that almost two-thirds of intrastate conflicts turn into international conflicts. Those served to strengthen in mass consciousness the idea according to which inter-ethnic conflicts while easily provoked can hardly be localized independently.

In this report I relied on material provided in central newspapers of Ukraine — 'Holos Ukrainy', 'Uryadovii Kur'er', local (regional and city newspapers) — "Odesskie Izvestiya", 'Vecherniaia Odessa', 'Slovo', 'Znamia Kommunizma', US Human Rights Bureau Information and Analysis Bulletin (Prava Liudini v Ukraini, 1993, Issue 2).

This does not imply an absence of inter-ethnic problems, nor an absence of social tensions in this particular sphere of social relationships. In Ukraine, inter-ethnic relations due to a number of objective (history of territorial settlement, formation of the Ukrainian nation, specific conditions of struggle for national independence in various regions of the country) and subjective (level and evolution of mass consciousness and position of national leaders as applies the country's self-reliance, her independence, primarily of Russia, her connections with Slavic world and Europe at large) circumstances, have become most visible

and socially sensitive in the cultural context, the language sphere in particular, moved towards individual-group level of interpersonal relationships or were displaced into a regional plane.

In regards to southern Ukraine, particularly the Odesa region and the city of Odesa, such qualifications are typical. Some historians and ethnographers go as far as identifying two parts of modern Ukraine — the territory of formation of Ukrainian ethnicity (northern, central, western parts of the country) and territories that were domesticated /colonized/ by the already formed ethnicity (eastern, south-eastern and southern parts). Historically, the southern and south-eastern parts became connected in territorial, demographic and geopolitical terms. Omitting references to ancient history when during the first thousand years B.C. in the south of Ukraine first appeared Kimmerites, then — Scythians, Sarmats, and, simultaneously with nomadic tribes, — ancestors of Eastern Slavs and Greek settlements, it is worth noting that Slavic peoples after liberating northern Black Sea coastline from Turkish invaders (18th century) engaged in bustling assimilation activity in the region. During half a century (1796 — 1863) population of the region grew by 198% (compare: population at the Right Bank — grew by 59%, while that of the Left Bank — by 49, 5%). The ethnic structure of population changed. This was favoured by resettlement and deportation activities. As early as in the end of the 18th century, the Black Sea Cossac troops were resettled to Kuban area, the Zaporozhye Cossacs Turkish branch was liquidated in the course of Russo-Turkish war (1828 — 1829), while after the end of the Crimean War massive migration of the Nogaites occurred. At the same time the region saw settlement activities of Russia's central areas migrants, colonization by the Mennonites and the Germans was proceeding, after divisions of Poland a considerable flow of Jewish migrants followed, a number of Bulgarian and Gagauz settlements was formed, while not only the Bulgars but the Serbs, the Greeks, the Albanians moved to Odesa as well from the Balkan peninsula, Economic prosperity, political and cultural life of the city attracted migrants from Western Europe. Pushkin wrote about Odesa of the beginning of the 19th century:

¹ Доклад, представленный на международный симпозиум, посвященный формированию мультиэтнического общества в будущих городах XXI века (Япония, октябрь 1995 г.).

There everything breathes of Europe

Everything is sparkling with south, filled with lively sights.

The language of golden Italy is heard along joyful street.

Where walks proud Slav,
Frenchman, Spaniard, Armenian,
Greek, Moldovanian, the son of Egypt.

The Ukrainians comprised majority (54.1 %) on this colourful ethnical map, retaining its predominance during the Soviet period as well. In Odesa the ratio of ethnic Ukrainians was far lower, amounting to 6.64 % in 1926. Later, growth of the Ukrainian and Russian population came to be observed. However, in the context of independent Ukraine Odesa still remains the most multi-ethnic city of the country representatives of more than 120 nations and national groups make up her residents. About 25 ethnocultural, ethnosocial, religious and culture-enlightening organizations function in the city. 3 to 5 of them are based upon single ethnicity affiliation, 4 All-Ukraine organizations are based in Odesa — for instance, Association of Bulgarian societies and organizations of Ukraine.

A most natural outcome of Declaration of State Sovereignty (1990) and National Independence (1991), revival of Ukrainian national culture, expansion of the Ukrainian language application sphere have led not only to socio-cultural renaissance but as well — due to inadequately founded in terms of time and national space social-cultural politics, aspirations of some national democratic forces (parties, social foundations and movements, their leaders) to artificially accelerate these processes — to perverse culturological forms which are oriented towards an important yet rather limited part of cultural heritage related to the past century populism and currently expressed in 'bloomers/hopak'-type narcissism and 'requiems on our tragic fate'. In this regard, the Ukraine Supreme Council Chairman A. Moroz wrote that patriotism — "is not being playing with words about independence. Determining features of these processes are not the formation of new attributes of independent statehood and changes of state symbols but formation of a new Citizen, return to feelings of trust to his state inside his consciousness, to kindness in terms of human relations" (Holos Ukrainy, August 23, 1995).

This problem is resolvable in a civil society — association of free and equal citizens united in variously associated groups, including those of ethnic kind. (V. Humboldt singled out national relations in society as early as in the beginning of 19th century). It is only then that a country is capable of experiencing a 'passionate' blow and

will 'not reconstruct old ethnicity but create new one giving birth to the next curl of ethnogenesis thanks to which Mankind will not disappear from the face of our planet' (Gumilev L.N., *Iz Rusi v Rossiyu*, Moscow, 1992, p. 18). National problems must be resolved in organic unity with the social ones. The next (second as it was) attempt at forming independent Ukrainian state — the Ukrainian People's Republic (UPR) — failed primarily because, as was admitted by 'its most honest leader' (E. Carr) V. Vynnychenko, government of the UPR committed an error of 'implanting contradictions between national and social ideas into mass consciousness' (Vinnichenko V., *Vidrodzhennja Natsii*, Vienna, 1921), p. 219).

Historical experience has not been taken into consideration, with Ukraine at the dawn of its new revival as a result of turning to repeated revival of the national idea which had been designated to consolidate the people, facilitate formation of a new society. However this idea failed to 'work I out' in the contemporary Ukraine either, because it has gained not the social, humanitarian or statist-political meaning, but the ethnic-political meaning — sometimes filled with anti-humane features (Ukraine for the Ukrainians) and 'right extremism' set-backs, sometimes — with 'fascist characteristics'. This is being exploited by 'politicians' who are trying to impose their own state construction policies while hiding behind backs of militants (Kuchma L., *Holos Ukrainy*, August 28, 1995).

As a result, even the 'Russian-speaking' Ukrainians whose number in Ukraine is approximately 1.5 times larger than that of the 'Russian-speaking Russians' (in Odesa region 93.6% of population freely use Russian, while 53.4% — apply it just in the context of every day working activity) have not supported the national-patriotic idea, as it was I presented at least. It is important in this regard to appreciate demographic and sociological indicators defining positions of population in the context of inter-ethnic relations: according to 1989 census, 51.4 million people of more than 120 ethnic affiliations live in Ukraine. In Odesa region 55% of residents are Ukrainians, 27.6% — Russians, in Odesa, respectively, the ratio is around 49 to 40. Parents of not less than 19 million people residing in Ukraine belongs, to Ukrainian/Russian, Belorussian/Ukrainian, Russian/Belorussian ethnicities, not to mention other ethnic groups. In regards to the Odesa region, every third family there is of mixed origin. According to IS NAS, having close relatives of Ukrainian descent are 45% Russian respondents in Galitsia, 52% — in Bukovina, 62% — in central and southern regions, 73% — in the eastern area

of the country. It is worth mentioning that in central, eastern and southern regions there practically are no Russian respondents prejudiced against kinship ties with the Ukrainians, while merely 11 — 15% of respondents residing in western area are against marriage based upon partnership with native population. Thus, one might understand why responding in 1994 to the question: “What is it of the past that you would consider necessary to retain or revive in the present or in the future?”, the largest group of respondents named ‘friendship between peoples’, while 5 years before that, answering to the question poll offered by Odesa regional newspaper, only 14% of respondents indicated inter-ethnic relations when asked: ‘Where do you think social justice is most harmed?’

The most important component of national idea is language obtaining unnatural political coloring. A year ago, 152 Supreme Soviet Deputies sent deputies’ request to the President reminding him of his electoral promise to initiate the Russian language status as that of a national tongue. In 1995, 170 other People’s Deputies appealed to the President demanding that he be ‘firm, thoughtful and wise’ not to provide equal status to both Russian and Ukrainian. L. Kuchma even in the past thought that there was no possibility of a state lacking spiritual revival features, yet ‘not in the sense that all turn to speaking Ukrainian’, in 1995, L. Kuchma officially confirmed his position on assigning official status to the Russian language: ‘I have declared this in my inauguration speech, and this is my position’. Yet the President has pointed out that this problem should be resolved locally, not on the level of the Supreme Council. The state will do all it can in order to make Ukrainian the national language indeed, yet “who is against admitting Russian as the second official language in Donetsk?” (Slovo, February 10, 1995). In 1995 Donetsk City Council indeed declared as reasonable the simultaneous functioning within city limits of both the Ukrainian language as applies business transactions, documentation and relations between state and social organizations, enterprises, educational, scholarly and cultural faculties and the Russian language as a media of inter-ethnic exchange. A similar decision was adopted by Odesa City Council as early as in 1993, while in 1995 one of the Deputies proposed for discussions the Regulation running as follows; ‘Working languages of the Council are Russian and Ukrainian. Legally meaningful activities in relation to state organs, acts addressed to state organs and social organizations of Ukrainian culture and language are all compiled in the Ukraine’s national tongue.

When needed, activities and acts are compiled in the language of any national groups residing within city limits or translation is provided accordingly.

In other cases the subject of legally meaningful activities decides on the issue of the language to be applied for activities and acts, upon consideration of the Law on languages of Ukraine, as well as expediency and adequacy of applying the national language and languages of national groups residing within city limits’.

Language decisions came to be needed on the national level as well in the process of working out constitutional projects of resolute importance in terms of national reforms. On the one hand, in this respect appearing tendencies leaning towards constitutional recognition of multilanguage rights, although instead of incorporating into the structure of constitutional general regulations of not quite clear differences between the national language (perhaps, media of communicating with the state is implied) in Ukraine and the official language (for separate locations), it would be more expedient to find construction similar to, for instance, that of the Constitution of Canada and insert respective regulations into the section on human rights. In this regard, it is important to point out significance of knowledge of the national tongue by state employees, not only the President. On the other hand, taking place is reception of foreign etymological standards, uncritical perceptions of Roman-Germanic terminology which has no adequate analogies in Slavic languages instead of attempting to apply constitutional wording for the purpose of forming foundations of Ukrainian legal terminology. While, for example, the term ‘pravovoe gosudarstvo’ (‘Rechtsstaat’) adopted from German literature and legal experience, as opposed to the Anglo-American term — state acting on the basis of rights (rule of law), does indeed reflect original lexical meaning, the terms ‘natsiia’ (nation) and ‘nationarnost’ (nationality) when applied as definitions wash off the real content of the ‘national’ in generally civil and ethnical sense. Thus, in previous constitutional projects the National Assembly appeared (Supreme Council decided to retain current title, although this hardly fits into the suggested national order project), stays retained National Guard, despite parliamentary debates, while materials on legal projects contained the title National Security Service. Besides, despite the facts that legislative authorities fairly rejected this title in 1992, no unity has been achieved as applies the latest project, the main regulations system of the constitutional order indicates purpose of Ukrainian foreign policy as — ‘securing national interests

and safety', fixed in the context of the project are terms National Bank and National Holiday of Ukraine; even though state is being discussed, the following formulation is faulty in this respect: "National anthem is Ukraine's state anthem" (in the previous project — 'melody of state anthem').

In the same regard, comments are due as applies the new term inserted into the project: "Ukrainian people" (instead of "people of Ukraine") which consists of "Ukrainian citizens of all nationalities". This term, for instance, corresponds to the legal regulation on spiritual legacy of the Ukrainian people, on representation of the Ukrainian people deputies, on Presidential oath to the Ukrainian people. However, the Preamble indicates 'many centuries of history of Ukrainian national state-building creativity', while article 1 defines Ukraine as a 'democratic lawful social state', not the 'national state'. At the same time the project recognizes the 'Ukrainian nation', citizens of other — 'nationalities', 'national minorities', 'national groups'. These terms, generally speaking, are part of scientific and internationally accepted legal usage, but they, firstly, must be applied within a single meaning system to be represented by Constitution, and, secondly, — take into account achievements of contemporary ethnology as seen in the context of struggle against presidential concepts which while "marking" the native nation, on the one hand, marks the 'national minorities' as well, on the other, although in actual fact discussed are the title nation which provided state with a name and the national groups, nations as they are as well by their nature, whose ethnogenesis was evolving on Ukrainian territories and whose single ethnic Motherland is being this country.

Language problem is many-sided, but, at any rate, it may not be the indicator of either patriotism or political, party-affiliated, sympathies, 'a subject of confrontation' — the language 'will not gain anything this way' (I. Plyusch). This problem is being rather complicated as applies Ukraine even within culturological limits corresponding to the language nature.

It is being artificially made complicated by means of experiments which are unclear to ethnic Ukrainians, by means of orthographic reforms. However, major difficulties relate to historically defined zones of dissemination of the Russian language and the languages of other national groups residing in this country, the volume of Russian language-based scientific-technical information, status of Russian in international organizations and, finally, spread of dialects along Ukrainian territory — thus, the speech of a Ukrainian resident from Slobozhanshina is clearer

to a Moscovite that dialect of Russian "pomor", while speech of Ukrainian "lemok" or 'boyok' is rather different from pronunciation habits of residents of 'Sumschina'. One may not ignore demographic map of Ukraine: while in the western area the Ukrainians make up 90–95% of population at large, figures for Donetsk and Lugansk regions are, respectively, — 50–52%, in Odesa region — less than 55%, in Crimea — around 26%. As applies town residents, the ratio is fewer and has historical roots — thus, for instance, in 1926 the Ukrainians even in Kiev made up not more than 26% in the south of Ukraine /Crimea excluded/ never were in excess of 18%, comprising up to 7% in Odesa.

In the context of such a concrete historic and demographic situation, state regional policies must contain language component. The President is right considering it important to expand independence and active participation role of 'regions as concerns culture, education, language policies according to particular regional circumstances without ever obstructing national cultural-language regime' (Holos Ukrainy, August 28, 1995).

The land-federative order concept which is being actively discussed in this country (in any form: classical or cooperative federalism, federative dualism, federal-matrix model) is hardly satisfactory. It is not being verified by experience of contemporary federations, political situation inside this country, our country's possible future prospects, our country's social-demographic map and is being insecure as regards effects of 'Balkanization' (territorial fractioning chain reaction) or 'Lebanonization' (national 'passportisation' of the population for the purpose of maintaining representation in state organs), particularly now that the "qualitatively new stage of evolution of the Ukrainian nation" has come, now when 'under way are being both the practical process and theoretical stantiation of establishment of indigenous statehood, in essence formation of a new nation-state in a wide (generally civil — M.O.), 'meaning of word', 'of the civil state' (L. Kravchuk, Holos Ukrainy, August 22, October 6, 1992).

Optimum means would be the formation of constitutional-decentralized state that will require: rejecting the structure of 25 provinces perceiving automatically principles of regional politic ('constitutional political', 'state regionalism') but in fact being not the regions in social and economic and cultural meanings; selecting as a legal means of perfecting inter-ethnic relation not the national-territory entities but national cultural autonomy defined by June 25, 1992

entitled "On National Minorities in Ukraine" — applying native tongue widely, teaching in native tongue or studying native tongue in national education-facilities and any other kind of activities which do not contradict legislation. The suggested solution is analogous to the constitutional Law of the Ukrainian People's Republic of January 24, 1918 entitled "On National-Personal Autonomy" securing rights to enjoy national-territorial and cultural-territorial autonomy as applies nations ethnicities and historically formed territorial collectives with predominantly multinational stature and possessing common (international, outer-national) traditions and mentality; integrity of regional policies — state regionalism oriented towards civil consensus and internal security of the country, in terms of national territorial division of the country, to all of 4—6 already practically formed on regions (for example, Central-Ukrainian, Donetsk, Black Sea Coastal, Western) whose status is to be defined by state regional policies and characterized by organizational isolationism, integrity, economic and demographic self-adequacy.

As concerns Odesa, these problems are reflected in the processes connected with evolving local self-rule, expanding possibilities of self-organizing activities of ethnical groups, establishment of state-provided support for national-cultural associations of residents, securing the all-national status for the city.

РЕЗЮМЕ

Украина — одна из немногих Республик бывшего Союза ССР, в которой межнациональные отношения и этнические противоречия не приобрели характер открытых конфликтов или вооруженных столкновений. Под воздействием событий в "горячих точках" бывшего Союза и в мире, убедительных выводов на историческом материале 80-х годов о том, что почти две трети внутренних конфликтов в государствах интернационализируются, в массовом сознании укрепилось понимание того, что межэтнический конфликт легко спровоцировать, но почти невозможно локализовать своими силами.

Это не означает отсутствия межэтнических проблем, социальной напряженности в этой сфере общественных отношений. В Украине по некоторым объективным (история заселения территории, формирования украинской нации, условия борьбы за государственную независимость в различных регионах страны) и субъективным (уровень и характер массового сознания и позиция национальных лидеров в отношении самостоятельности страны, ее независимость, прежде всего от России, связей со славянским миром и Европой) обстоятельствам межэтнические отношения оказались наиболее социально чувствительными в культурологической, особенно языковой, сфере, сместились на индивидуально-групповой уровень межличностных отношений или перешли в региональную плоскость.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Юридический вестник. — 2000. — № 4. — С. 83—86.

Гуманизм как теория и практика современной цивилизации ориентирован на защиту меньшинств — вплоть до индивида, личности. В общем, идеологов Ренессанса и ранних буржуазных революций, положивших начало современному содержанию гуманизма, больше привлекала не столько демократическая идея, сколько идеалы индивидуальной свободы личности, на основе которых конституировались демократические режимы, формировался конституционализм, соответствующий «западной традиции права»¹.

Происхождение конституционных прав национальных меньшинств основывается на классическом конституционализме, уходящем своими корнями в уникальную историю правовой культуры Запада с идеями священной и неприкосновенной частной (индивидуальной) собственности, ограничении (самоограничении) государственной власти в пользу гражданского общества и индивидуальных интересов, приобретающих юридическую форму субъективного публичного права как «права против общества в лице государства и его должностных лиц»² с последующим включением в его содержание составных третьего поколения прав — коллективных. Эти гуманистические традиции классического конституционализма имеют социологические основания.

Практически соотношение большинство — меньшинство — индивид таит в себе опасности диктатуры или анархии.

Привлекательность демократии как торжества воли и интересов большинства содержит диктаторские мотивы в отношении меньшинства. Подобно этому преобладание меньшинства, его воли и интересов — это диктатура меньшинства над большинством, олигархический политический режим. Каждая из этих тенденций, своеобразно проявляясь в истории человечества, закономерно чередуются. Это можно проследить уже со времен Древней Греции, где впервые появляются не только режим, но и термин «олигархия», означающий «власть немногих», а во времена Перикла получивший интерпретацию как «власть лучших». Возможно даже «уловить»

определённую закономерность этого чередования демократии и олигархии: во времена войн, реформ, кардинальной смены социально-экономических и политических координат общественного развития вызревали различные формы олигархического правления — вплоть до авторитарных и диктаторских, в условиях общественной стабилизации торжествовала демократия с разной степенью защиты интересов, свобод, прав человека, ассоциаций (по различным признакам) людей. Но и это потенциально содержало опасность «скатывания» к анархии, игнорированию общественных интересов, социальному эгоизму.

В демократическом правовом государстве соотношение большинства — меньшинства — индивида предполагает действие правовых компенсаторных средств, направленных на преодоление опасности крайностей, гипертрофирования отдельных составных этого соотношения. Это представляется особо важным при «наложении» приведенных противоречий на национальную матрицу с ее естественным этноцентризмом, этноэгоизмом, даже иррациональностью национальных позиций, независимо от субъекта — титульной нации, представляющей большинство населения, или национального меньшинства.

Применительно к индивидуальным правам личности, интересам индивида современная теория и практика имеет устойчивые и признанные в мире гуманистические основания. Современное их звучание связано с Декларацией прав человека и гражданина (1789 г.), признанной «мерилом подлинных прав»³, Всеобщей декларацией прав человека, которая, имея согласно Уставу ООН рекомендательный характер, признается Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН (1948 г.) «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства» с тем, чтобы «идеал свободной человеческой личности..., свободной от страха и нужды» воплощался в реальном мире и каждое государство создавало бы «условия, при которых каждый сможет пользоваться» правами и свободами⁴. Наконец, Парижская хартия для

¹ Берман Г. Западная традиция права: эпоха формирования / Г. Берман. — М., 1998. — С. 11.

² Henkin L. The rights of man today / L. Henkin. — Boulder (Colo), 1978. — P. 2.

³ Marie N. Le droit retrouver / N. Marie. — Paris, 1989. — P. 33.

⁴ Международные акты о правах человека. — М., 1998. — С. 44, 539; Гомьен Д. Европейская конвенция о

новой Европы, провозгласив демократию «как единственную систему правления в наших странах», исходит из непроемкости («с рождения»), неотъемлемости и гарантированности прав человека, обязанности всех правительств защищать и содействовать правам и свободам человека, расширять «механизм человеческого измерения... в вопросах прав человека, которые могут быть поставлены в рамках данного механизма». Таким образом, в современном международно-правовом акте подтверждены гуманистически-демократические идеи об естественных и непроемких правах и свободах человека, «единым автором» которых является «персонифицированное мировое сообщество», воплощающее идеалы справедливости, добросовестности, выраженные в «публичных стандартах» — источниках национального (внутригосударственного) правотворчества¹.

В отличие от состояния проблемы прав человека, которая приобрела характер общепризнанной доктрины и стандартов, получила специальное выражение в «человеческом измерении» — критерии определения легитимности политического режима, демократичности конституционного строя², — к правам наций и национальных меньшинств человечество обратилось в основном после первой мировой войны в связи с распадом империй. Проблему обострила послевоенная (после второй мировой войны) обстановка в мире, распад Союза ССР, других многонациональных государств Европы. Фактически идеологическое противостояние государств социализма и капитализма в условиях «холодной войны» было заменено на межнациональные противоречия, межэтнические взрывы.

Это дало основание западным политикам и политологам характеризовать ситуацию как «наибольший вызов современной демократии» (the greatest challenge³) и призвать к переходу от «индивидуалистической парадигмы» XVII — XVIII веков к «коллективистской парадигме» XX века с перспективой формирования «индивидуалистически-коллективистской парадигмы» III тысячелетия человеческой цивилизации.

Международное и национальное (внутригосударственное) право в доктрине, теории и

практике реагировало на эту ситуацию попытками перевести на юридический язык новые социально-политические реалии. Однако это оказалось достаточно сложным с учетом требований формальной определенности, нормативности, спецификации обеспеченности правоположений. В результате — отсутствует легальное и даже доктринальное, имеющее *communis opinio doctorum* (общее мнение ученых), определение национального меньшинства, его соотношения с коренными народами (см., например, ст.ст. 11, 53, 92, 119 Конституции Украины), некоторые государства (Франция, Греция, Болгария, Турция и др.) пытаются вообще взять под сомнение самостоятельность категории «национальные меньшинства», другие государства не проявляют заинтересованности в выделении их правового статуса, что, по словам бывшего Генерального секретаря ООН Бутроса Галли, выражает «несовпадение интересов государства и интересов народов» (1992 г.). Одновременно появляются псевдонациональные меньшинства, что еще более осложняет решение проблемы.

Но историческая действительность оказывается сильнее желания государств и политиков: в 1989 г. появляется Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых государствах, в 1995 г. — Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств.

В этой панораме событий и действия международно-правовых актов последнего десятилетия социально-политическая обстановка в Украине существенно отличается от последовательно усложняющейся ситуации во многих странах мира. Во-первых, этнические противоречия в Украине не приобрели конфликтный характер, сместились на региональный или индивидуальный уровень. Во-вторых, политически было осознано, особенно под воздействием мировых процессов, что межэтнический конфликт легче спровоцировать, чем локализовать. В-третьих, за небольшой промежуток времени была создана серьезная законодательная база развития и защиты национальных меньшинств, основой которой явились Декларация прав национальностей Украины (1991 г.), Закон Украины «О национальных меньшинствах в Украине» (1992 г.)⁴, Конституция Украины 1996 г.

Эти конституционные по природе акты, правоохранительные нормы (см., например, ст. 66 Уголовного кодекса Украины), и общее со-

правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрисон, Л. Зваак. — М., 1998.

¹ Dworkin R. Law's empire / R. Dworkin. — London, 1936. — P. 225–228.

² Орзих М. Глобализация доктрины и стандартов прав и свобод человека / М. Орзих // Юридический вестник. — 1998. — № 4.

³ The Rights of Minority Cultures. — Oxford, 1994. — P. 1–2.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 799; 1992. — № 36. — Ст. 529.

стояние отраслевого законодательства Украины по проблеме национальных меньшинств и коренных народов, опыт Украины в правовом регулировании межнациональных отношений — от III Универсала и Конституции Украинской Народной Республики, Закона СССР «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами национально-государственных образований или не имеющих их

на территории СССР» (1990 г.) до проекта Концепции этнополитики Украины (2000 г.) — дают основание для поддержки предложений о новой отрасли (подотрасли) права (законодательства) — этнополитического законодательства¹.

¹ Картунов О. Зародження і становлення нової підгалузі права / О. Картунов, П. Муцький // Право України. — 2000. — № 8.

ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ И РОССИИ ПЕРЕД ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (НА МАТЕРИАЛАХ ДЕЛА «СОВТРАНСАВТО- ХОЛДИНГ» ПРОТИВ УКРАИНЫ)¹

*Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / ОНЮА [та ін.]. —
О., 2002. — Вип. 15. — С. 92—102.*

Процессы глобализации в современном мире обращены не только к экономике и политике, но и к праву, законодательству. Юридическая проблематика этих процессов со второй половины XX ст. вышла за пределы традиционного для юридической науки и практики соотношения международного и национального (внутригосударственного) права. Этому способствовало создание региональных сообществ типа Европейского Союза, принятие международных документов, которые практически ориентированы на аппроксимацию вплоть до унификации правовых систем (или отдельных их фрагментов) в соответствии с международными стандартами, даже если в этих случаях происходит утрата государством части его суверенных прав. Это следует из ст. 189 Договора о Европейском Союзе, Маастрихтского Договора, подтверждено рядом решений Суда Европейского Союза (дела Ван Генд, Коста и др. — см., например: Решение по делу № 26/62 от 5.02.1963 года), нашло отражение в конституционном законодательстве стран-участниц Европейского Союза (см., например, ст. 23а — 23е Конституции Австрии, ст. 168 — 169 Конституции Бельгии, ст. 28 Конституции Греции, ст. 233 Основного Закона ФРГ, ст. 881 — 884 Конституции Франции) или кандидатов на вступление в ЕС (см., например, ст. 90 Конституции Польши).

Украина и Россия не являются участниками Европейского Союза, но приняты в члены Совета Европы, ратифицировали ряд важных международных документов европейского (коммунитарного) права, прежде всего, эталонную для системы прав человека Конвенцию о защите прав и основных свобод человека (1950 г. — далее: Конвенция). Некоторые ученые и практики считают это основанием для признания за правом Европейского Союза «наивысшей юридической силы» в правовой системе Украины и

обязательности непосредственного применения коммунитарного права Европы «всеми без исключения независимо от наличия установленного порядка их имплементации» (Н. Савенко).

Несмотря на дискуссионность этого вывода, Украина в политико-правовом отношении движется именно в сторону европейской интеграции, признания европейских стандартов для развития собственной правовой системы. Это подтверждено в Послании Президента Украины Верховной Раде Украины «Европейский выбор. Концептуальные основы стратегии экономического и социального развития Украины на 2002 — 2011 годы». В конце нынешней сессии Верховной Рады Украины (лето 2002 г.) началось обсуждение законопроекта о Концепции общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Во всех подсистемах (ветвях) государственной власти созданы специальные органы по европейской интеграции, приняты планы и программы по адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, которые, исходя из (15) сфер правового регулирования, определенных ч. 2 ст. 51 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и Украиной (1994 г.), включают до двух тысяч нормативно-правовых актов.

Россия, воспринимая ряд принципов и правовых конструкций Европейского Союза, видимо, не столь активно действует в этом направлении. Это объясняется реанимацией у некоторых представителей российской юридической теории и практики, имеющей истоки в работах российских ученых начала XX в. (В. Н. Синюкова, Н. Я. Данилевский, М. Ф. Владимирский-Буданов и др.), идеи формирования общего славянского права с «приоритетным влиянием российской правовой идеологии и законотворческих новелл» (Ю. А. Тихомиров). В диссертационном исследовании (2002 г.) Т. М. Калининой вообще доказывается, что процесс согласования российской и европейской правовых систем «при-

¹ Использованы авторские экспертные материалы по подготовке и судебному рассмотрению дела в Европейском Суде по правам человека (сентябрь 2001 г.).

остановлен, поскольку реальное состояние гуманитарного правопорядка в Российской Федерации до сих пор не соответствует ни стандартам Совета Европы, ни еще более высоким стандартам Европейского Союза». Можно усмотреть пророческий смысл интервью В. С. Черномырдина (февраль 2002 г.): «Мы не говорим ни о прозападных, ни проамериканских позициях. У нас есть своя позиция, пророссийская... думаю, что и Украина сегодня переболеет этим, закончит эту многовекторность». Эту мысль как бы продолжает саркастическое высказывание народного депутата Украины В. А. Яворивского: «Украина своими шароварами в начале 90-х зацепилась за «перелаз» между Европой и Азией и до сих пор в таком состоянии висит. А так называемая многовекторность для некоторых означает, что до обеда мы хотим в Европу, а после обеда в Евразию».

Юридически подобная «многовекторность» создает сложную проблемную ситуацию в ориентации правовых систем обеих стран на 1) реанимацию традиционных правовых семей и включение Украины и России в классическую континентальную систему, несмотря на «жесткие» славянские правовые корни и влияние в России мусульманского права, 2) формирование общеславянского права, адаптирующего правовую макросистему к российской правовой идеологии и юридическим моделям, 3) создание на постсоветском пространстве двух-трех правовых семей — прибалтийской, тяготеющей к скандинавской, славянской в сочетании с азиатско-мусульманской, центрально-европейской с тяготением к романо-германской. Эти суждения, основанные на предположениях Ю. А. Тихомирова, нашли достаточно убедительную альтернативу у А. Н. Мироненко, доказывающего, что на карте «юридической географии» Европы наряду с «материнскими» (континентальная и англосаксонская) и «гибридными» (скандинавская, римско-голландская и др.) правовыми семьями появилась романо-славянская правовая семья с решающим влиянием российской и украинской юриспруденции.

Несмотря на это, в современных политико-правовых условиях, думается, корректнее в научном и практическом отношении ставить проблему не в плоскости адаптации правовых систем Украины и России, не «приспособления» одного законодательства к другому» (В. Литвин), а адаптации (в перспективе — фрагментарной унификации) национальных правовых систем обеих стран к европейскому (коммунитарному) праву при одновременной гармонизации правовых систем Украины и России в широком смысле — не только законодательства, но и практи-

ки его применения, имплементации (имеющей весьма существенные отличия в обеих странах) международного права. Только при такой постановке проблемы наш менталитет не будет преобладать над законом (как заметил профессор Лондонского университета У. Батлер) и будут исключены судебные противостояния украинских и иностранных, в т. ч. российских предпринимателей, как правило, «из-за различий взглядов на право частной собственности. Неоднократно репутацию Украины буквально спасали опытные юристы-профессионалы»¹.

К сожалению, дело, которое используется в качестве иллюстрации приведенных выводов, не удалось «спасти», во всяком случае на этапе рассмотрения дела четвертой секцией Европейского Суда по правам человека (далее: Европейский Суд), до производства в Большой палате Европейского Суда. Это — первое сложное и дорогостоящее (исковые требования и судебные расходы составляют более \$ 17 млн.) дело против Украины в Европейском Суде.

Фабула дела: В 1981 г. за счет Украины путем самофинансирования образовано государственное «Ворошиловградское автотранспортное предприятие магистральных связей». Учитывая, что правом на международные перевозки обладали только предприятия Минавтотранса РСФСР, АТП по приказу Министерства в 1985 г. реорганизовано в «Совтрансавто — Ворошиловград» с включением во внешнеэкономический концерн «Совтрансавто» (Москва). В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Украины (1990 г.) предприятие находится под юрисдикцией Украины и могло быть приватизировано. В 1991 г. трудовой коллектив АТП решил приватизировать предприятие и (в соответствии с Соглашением России и Украины о взаимном признании прав и регулирования отношений собственности — далее: Соглашение 1993 г.) обратился в Госкомимущество России. Однако лишь после третьего обращения в 1992 г. принято положительное решение (известна очевидная опасность для имущества предприватизационного периода). По соглашению между соответствующими центральными органами Украины и России 51 % акций принадлежат трудовому коллективу, 25, 5 % — АТП «Совтрансавто-Холдинг», из них 5 % резервных для трудового коллектива (которые позднее были переданы холдингу в нарушение законов Украины и России, предусматривающих согласие на это трудового коллектива). Дальнейшие односторонние действия Госкомимущества России

¹ Урок гармонизации // Голос Украины. — 2002. — 15 мая.

привели к тому, что 49% акций оказалось у российской стороны, после чего (в нарушение ст. 12 Соглашения 1993 г.) образовано открытое акционерное общество «Совтрансавто-Луганск». В 1996 г. собрание акционеров преобразовало открытое акционерное общество в закрытое, а его исполнительный орган увеличил уставной фонд на 1/3, в 1997 г. дважды еще на 1/3, что было зарегистрировано Луганским горисполкомом (отмечу, что это была единственная опосредованная связь с украинским государством). Действиями российских (таможенных) органов был сокращен объем перевозок (70 % которых осуществлялось на территории России), что привело к неизбежной ликвидации АТП. Решение об этом было принято в 1999 г. и в соответствии с ликвидационной процедурой (установленной законами Украины и России) были произведены проплаты.

С 1997 г. «Совтрансавто-Холдинг» инициировал иски в арбитражных инстанциях Украины, оспаривая решение об образовании закрытого акционерного общества и законность регистрационных действий Луганского горисполкома, одновременно обращаясь к высоким административным инстанциям России, структурам СНГ, Президенту Украины. Материалы производства по приведенному делу свидетельствуют о том, что:

во-первых, несмотря на отсутствие единства мнений ученых и позиции практики в отношении коллективной собственности (в Украине и России) от ее безусловного признания или восприятия в качестве вида частной собственности до ее принципиального отрицания вплоть до непризнания гражданской правосубъектности коллектива, украинское законодательство, отличаясь по конституционной и гражданско-правовой модели собственности от российского (ср.: ст. 8.2 Конституции Российской Федерации, расположенную в разделе «Основы конституционного строя», ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 41 Конституции Украины, расположенную в разделе «Права, свободы и обязанности человека и гражданина», часть IV ст. 13, расположенной в разделе «Общие положения» и ст. 3 Закона Украины «О собственности»), располагает достаточно эффективными юридическими средствами защиты имущественных прав граждан и юридических лиц;

во-вторых, истец никогда не был собственником, но исключительно владельцем акций и только по этому основанию Европейский Суд признал, что «принадлежавшие заявителю акции несомненно имели экономическую ценность и являются «имуществом» в смысле ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции (Решение Европейско-

го Суда от 25 июля 2002 г. по Заявлению № 48553/99, п. 91);

в-третьих, ситуация, которая довела дело до Европейского Суда, не связана с необходимостью гармонизации, тем более адаптации законодательства Украины и России, а находится в сфере субъективного — правоприменительных действий национальных судов и должностных лиц административных органов: Европейский Суд признал дело приемлемым для рассмотрения, несмотря на то, что «он ограничен в своей компетенции по вопросу проверки соблюдения внутреннего права (решение по делу «Хаканссон и Стюрессон против Швеции» от 21 февраля 1990 г., серия А № 171, параграф 47) и «не имеет цели заменить внутренние судебные инстанции» (там же, п. 95), но «принимая во внимание вмешательство органов государственной исполнительной власти в судебное рассмотрение, роль протеста в этом производстве, а также совокупность других элементов» (там же, преамбула), дающих основание «констатировать серьезные недостатки в смысле ст. 6 параграфа 1 Конвенции... которыми страдала судебная процедура» (там же, п. 97);

в-четвертых, украинская сторона (ответчик по делу в национальных судах) действовала не только на основании украинского, но и в пределах российского законодательства;

в-пятых, российская сторона (истец в украинских судах) одновременно с использованием судебных средств защиты своих интересов обращалась к административным средствам, своеобразно «провоцируя» на это и украинскую сторону;

в-шестых, в процессе разворачивания многолетней конфликтной ситуации дело «втягивало» публично- и частно-правовые элементы, трансформируя предмет регулирования и уже первоначально «смещая» иски из области имущественных отношений (собственности) и их защиты в сферу корпоративного управления имуществом, что прямо не подпадает под ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции. «Текст этой статьи прямо не гарантирует какой-либо иск на компенсацию в результате вмешательства в осуществление имущественных прав» (Д. Гомьен, Д. Хоррис, Л. Зваак). Европейский Суд отметил «специфику природы имущества, которым владел заявитель», и особенность рассматриваемого дела, которое «как по факту, так и по праву, не может быть отнесено ни к одной из категорий, четко определенных ст. 1 Протокола № 1... необходимо рассматривать настоящее дело в свете общей нормы данной статьи» (там же, п. 93).

Наконец, материальные иски к государству Украины — что весьма суще-

ственно для производства в Европейском Суде — фактически основаны только на регистрационных действиях Луганского горисполкома — муниципального органа, которому делегированы государством исключительно регистрационные, а не контрольные полномочия.

Приведенные соображения дают возможность доктринально доказывать неприемлемость дела для Европейского Суда.

Государственная политика Украины в отношении собственности ориентирована не столько на регулирование, сколько на общерегуляторное воздействие и охрану, а собственность максимально (в пределах, указанных в ч. II ст. 1 Протокола №1 к Конвенции) находится в правосвободном пространстве: «Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом» (ч. 1 ст. 1 Протокола № 1) без вмешательства государства. Эти позиции государства находят убедительное подтверждение (применительно к рассматриваемому делу):

- в установлении заявительного порядка регистрации субъектов предпринимательства;

- в возложении регистрационных обязанностей в порядке делегирования полномочий гражданскому обществу в лице местного самоуправления — муниципального органа;

- в строго установленной регистрационной номенклатуре документов с возложением на самого субъекта предпринимательской деятельности ответственности за соответствие документов закону;

- в ограничении контрольных функций государства в отношении предпринимательской деятельности с явной тенденцией к их сокращению (см.: ряд Указов Президента 2001 г.).

Здесь лишь надо иметь в виду необходимость соблюдения интересов общества при защите права собственности, которая «как пружина, стремящаяся выпрямиться в полный рост... но никогда этого не достигнет» (И. Покровский), так как ее ограничителем является общий интерес общества (трудовой коллектив применительно к рассматриваемому делу). Европейский Суд еще в середине 90-х годов по делу греческих нефтеперерабатывающих предприятий указывал на необходимость соблюдения «баланса, который должен поддерживаться между защитой права собственности и требованиями интересов общества» (решение по делу «Греческие нефтеперерабатывающие предприятия стран» и Стратис Андреатис от 9.12.94. — Series A. № 301 — В, р. 97, paras. 72 and 74). Однако по рассматриваемому делу Европейский Суд пришел к «выводу о том, что форма, в которой протекала и завершилась судебная про-

цедура, а также ситуация неопределенности, от которой пострадал заявитель, разорвали «справедливый баланс» между требованиями публичного интереса и императивами защиты права собственности заявителя» (Решение Европейского Суда от 25 июля 2002 г. по Заявлению № 48553/99, п. 98).

Фактические обстоятельства дела, его нормативно-правовые и прецедентные основания («как по факту, так и по праву») обусловили перенесение центра внимания Европейского Суда с разрешения споров о праве материальном на процессуальную сторону дела в контексте требований ст. 6 Протокола № 7 к Конвенции о праве человека «на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» с целью обеспечения гражданских прав. Эта статья содержит объективные и субъективные элементы, первые из которых имеют конституционную направленность на разделение властей, независимость судебной власти, ее рациональную организацию, обеспечивающую реальную защиту прав человека. Применительно к рассматриваемому делу Европейский Суд нашел «три аспекта» в качестве основания для решения: «первый касается недостаточной независимости и беспристрастности судов; второй — отсутствия публичного слушания в арбитражном суде Киевской области и Высшем арбитражном суде; третий — чрезмерной длительности судебной процедуры». Здесь украинской стороной действительно был допущен ряд формально-юридических административных и судебных ошибок, что дало возможность заявителю доказывать, что он «является жертвой дискриминации со стороны украинских органов власти, которые стремились «защитить» права украинского предприятия в ущерб его интересам» (там же, п. 3), а Европейскому Суду давало основания признать, что государство Украина не полностью обеспечило независимое и беспристрастное правосудие.

К сожалению, Европейский Суд не учел при этом, что украинская система правосудия находится в состоянии реформирования и применительно к рассматриваемому делу судебноп-правовая реформа на момент рассмотрения дела (27 сентября 2001 г. и 4 июля 2002 г.) уже была введена в действие в части:

- отказа от пересмотра судебных решений в порядке надзора и от немедленного исполнения решений арбитражных (хозяйственных) судов (с целью предотвратить необратимый вред собственнику, 2000 г.);

- преобразования арбитражных судов в хозяйственные суды, введения апелляционной и

кассационной инстанций в системе хозяйственных судов (2001 г.);

— определения в качестве одного из оснований для обжалования в Верховный Суд Украины постановлений Высшего арбитражного суда Украины — признание их международным судебным учреждением, юрисдикция которого признана Украиной, нарушающими международные обязательства Украины (ст. 111—15 Хозяйственного процессуального кодекса Украины в ред. Закона Украины от 21.06.2001 года).

Европейский Суд уже подтверждал возможность учета целей реформы применительно к конкретным делам (см., например: Греческое дело. Comm. Report 5.11.69, paras. 28—29 // Yearbook 12, p. 195 — 196). В Решении по делу Хентрих от 22.09.1994 года (Series A, paras. 45 № 296-A, p. 20) Европейский Суд прямо сослался на судебную реформу во Франции с целью обеспечения состязательности процесса. В Решении по делу Джеймс и др. от 21.02.1996 года (Series A, № 98, paras. 46, p. 32) и Решении по делу Лисгоу к др. от 8.07.1986 года (Series A, № 102, paras. 122, p. 51) Европейский Суд интерпретировал «интересы общества» в контексте экономической реформы и мер по обеспечению социальной справедливости.

Поэтому решение Европейского Суда выходит за пределы казуального решения или даже прецедента. Речь идет о формировании правовой позиции Европейского Суда в отношении госу-

дарств, правовые системы которых находятся в состоянии реформирования, что, естественно, не дает государствам права на сохранение судебной системы, находящейся «под влиянием власти» (из Ежегодного доклада Бюро демократии, прав человека и труда Госдепартамента США об Украине за 2000 год), допущение административных или судебных ошибок, или злоупотреблений при выполнении процессуальных требований по защите прав человека, но может (и должно, исходя из сложившейся правовой позиции Европейского Суда) учитываться Европейским Судом при рассмотрении конкретных дел национальными судами, в которых на момент рассмотрения дела в Европейском Суде реформировано судопроизводство в смысле требований ст. 6 Протокола № 7 к Конвенции. Тем более, что само рассмотрение дела в Европейском Суде является «санкцией» — предупреждением о необходимости реального реформирования правосудия в соответствии с европейскими стандартами.

Приведенная фабула дела, его рассмотрение в украинских судах и Европейском Суде подтверждают предположение о необходимости в условиях европейского выбора Украины адаптации законодательства Украины, его унификации с европейскими стандартами и гармонизации на уровне аппроксимации правовых систем Украины и России с целью «вывести свое сотрудничество на уровень действительно стратегического партнерства» (Л. Д. Кучма).

РАЗДЕЛ 6

СОВРЕМЕННАЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТИКА

*Когда науке не хватает аргументов,
она расширяет свой словарь*
Ж. Деваль

КОНСТИТУЦІОНАЛІСТИКА У СКЛАДІ ЮРИДИЧНИХ ТЕРМІНО-ПОНЯТЬ

Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — О., 2009. — Т. 8. — С. 118—124.

Конституційна дійсність зазвичай уявляється через традиційні категоріальні визначення конституційного права як галузей права і законодавства, науки та навчального курсу, конституційної практики. Це є повністю обґрунтованою та визнаною науковою позицією тому, що категорії є «основним «носієм» теоретичної енергії права, що складає інтелектуальний момент його змісту», «нова категорія — завжди еквівалент нового знання»¹. «Усвідомлює окремих дослідників або ні, ефект його занять, — підкреслював М. Ярошевський, —... залежить від якості тієї категоріальної теоретичної схеми, що працює в його голові і керує його дослідницькими діями»².

Але категоріальний склад щодо конституційної дійсності недостатній для її визначення. Поряд зі сталими категоріями виникають нові термінопоняття, які не сягають до рівня категорій — першопонять, гранично загальних, основоположних понять, що визначають предмет дослідження або практичної діяльності, їх співвідношення та взаємодію.

Такий зв'язок спостерігається історично з давніх часів між наукою та навчальним курсом конституційного права, що обумовлено взаємопроникненням юридичної освіти і науки, розвитком юридичної науки у навчальних, університетських центрах. Слушні судження про те, що право «говорить доктринальною мовою» (В.Нерсисянц), доктринальне та законодавче у праві «практично зрівнюються» (Р. Давид), доктрина стає «неформальним джерелом права» (М. Марченко) та «повноцінним джерелом правозастосовчої практики» (Т. Пряхіна) перш за все стосуються конституційного права. Водночас об'єкт науки, що В. Нерсисянц суттєво відрізняє від її предмету, є «те, що ще підлягає науковому вивченню»³, доктринальному осмис-

ленню, що здійснюється не тільки у сфері «чистої» науки, але ж й у процесі освіти, викладання навчальних курсів, які можливо розглядати «як адаптовану для цілей викладання доктрину»⁴.

Переконаливою ілюстрацією є основоположний принцип конституційного права — верховенство права, який, до того як стати принципом права, мав багатовікову історію доктринального розвитку. «Малоуспішність вітчизняного пізнання» цього принципу, що визначається як «доктринальний» «глухий кут»⁵, призвело до законодавчого та правозастосовчого «різночитання» самого принципу (пор., наприклад, статтю 8 Конституції України, статтю 8 Кодексу адміністративного судочинства та Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року — справа про призначення судом більш м'якого покарання). Це не могло не відобразитися у навчальній літературі⁶.

Тому турбота про динамічне наповнення навчального курсу конституційного права новою проблематикою, «що ще підлягає науковому вивченню», дає науково-освітній та практично-прикладний поштовх щодо розвитку конституційного права (за всіма його іпостасями) та підготовки вітчизняних фахівців, отже й до розвитку юридичної практики.

Органічний зв'язок права — науки — освіти — практики переконаливо доводиться в умовах переходу сучасного світу від індустріального до інформативного суспільства, коли «Інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та

1998. — С.71.

⁴ Княгинин К. Н. Курс конституционного права и развитие конституционного законодательства, конституционной правореализационной практики, конституционной доктрины / К. Н. Княгинин // Конституционное право: содержание и структура курса. Материалы семинара. — Красноярск, 1999. — С. 5.

⁵ Головатий С. Верховенство права: український досвід. Книга третя / С. Головатий. — К.: Фенікс, 2006. — С. 1385, 1400.

⁶ Пор.: Конституційне право України. Підручник. — К.: Наукова думка, 1999. — С. 162; Фрицький О. Ф. Конституційне право України. Підручник / О. Ф. Фрицький. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 103; Введение в украинское право. — Одесса: Юридична література, 2009. — С. 649.

¹ Кашанина Т. В. Оценочное понятие в советском праве. Автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. юр. наук. — Свердловск, 1974. — С. 4; Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. — М.: Юрид. литература, 1976. — С. 27.

² Ярошевский М. Г. Психология в XX столетии / М. Г. Ярошевский. — М.: Политиздат, 1971. — С. 19.

³ Нерсисянц В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства / В. Нерсисянц. — М.,

інформаційні технології значною мірою впливають на рівень і темпи соціально-економічного, науково-технічного і культурного розвитку»¹.

Інформація, що є у науковій сфері, орієнтована на практику (у широкому соціальному розумінні, включаючи освіту та просвіту), яка є користувачем її результатів та критерієм істинності результатів наукових досліджень. Однак в юридичній сфері суспільної діяльності, по-перше, не будь-яка практика може бути критерієм істини (наприклад, у сферах нормотворчої, адміністративної чи судової діяльності), сама практика може бути неістинною, не відповідати об'єктивно діючим закономірностям суспільства, «соціальній константі» права² вже тому, що вона не завжди відповідним чином зацікавлена у реалізації раціональних пропозицій науки, що ґрунтується на узагальненні суспільного досвіду.

По-друге, не завжди практика у наведеному сенсі може справитися з потоком тверджень, які формулюються у якості істин, нерідко потрібним є попередній «переклад» наукових істин та висновків на прикладну мову науки, освіти та практичної юриспруденції. Крім того, є якийсь період між встановленням та загальним визнанням істини, її реалізації, обумовлений рівнем та обмеженими можливостями діючих оргструктур науки та освіти, технології наукового пошуку та дидактики освіти, ресурсів науки та освіти, напрямів, тенденцій, підходів у практиці, що орієнтована, наприклад, на догму права або «живе право», нарешті, особливостями діяльності вченого-юриста, викладача, практикуючого юриста, що зв'язані з необхідністю визнання результатів науки.

По-третє, залишається нерозв'язаною проблема формалізованих показників якості та ефективності юридичної науки, освіти та практики методик їх визначення, які зазвичай «переносяться» з інших галузей науки чи розраховуються, наприклад, по рейтингах, критерії яких викликають сумнів³ чи по показниках економічного ефекту. Економіко-практичний підхід (за

підрахунками очікуваного, а не реального економічного ефекту) у подібних випадках достатньо складний та методологічно не завжди доцільний.

Ці судження відображають процеси, які відбуваються у суспільстві та в освіті, що «має ключове значення для майбутнього України» (О. Кендюхов), з врахуванням того, що освіта — це не тільки передача інформації, але ж й її вироблення, накопичення, примноження знань, умінь та навичок, що відображаються на соціальній практиці та опосередковано — в науці.

Щодо конституційного права тут виникає проблема нових знань, що не одержали єдиного розуміння в науці, освіті, практиці, не мають ще науково обґрунтованого та загальноновизнаного змісту, структури, місця в навчальному курсі. Ці знання лише є об'єктом науки, що підлягає науковому вивченню. Але ж вимоги до сучасної підготовки фахівців, особливості предмету конституційного права, його ролі в інтеграції соціально-політичних думок кожного громадянина в єдину правову позицію громадянського суспільства, що одержує у цьому процесі самостійну конституційну правосуб'єктність, потребують звернення до цієї проблематики. Вона включається як необхідна складова у безперервний процес: наука — освіта — практика — інновації — упровадження — результат.

Додаткові складнощі щодо конституційного права виникають у зв'язку із тим, що «на відміну від інших юридичних наук, предметом вивчення яких є відповідні однойменні галузі права, наука конституційного права досліджує не тільки конституційно-правові норми і інститути, а й процеси, пов'язані з їх реалізацією», тобто її предмет — «вся сфера суспільних відносин, що підпадають під конституційно-правове регулювання»⁴. Цим пояснюється потреба звернення науки конституційного права, зокрема, до теорії систем, інформатики, кібернетики, конституційної соціології, конфліктології, електоральної технології.

У цьому ж зв'язку найважливіша характеристика науки — її методологія не може бути, стосовно конституційного права, представлена як «вчення про методи пізнання конституційно-правових реалій»⁵, «сукупність основних положень та вимог теорії пізнання» (Н. Пархоменко). Методологія не може уявлятися тільки як сфе-

¹ Доктрина інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 8 липня 2009 року // Офіційний вісник України. — 2009. — № 52. — Ст. 1783.

² Козловський А. А. Право як пізнання: Вступ до гносеології права / А. А. Козловський. — Чернівці: Рута, 1999. — С. 118.

³ Див.: Садлак Я. Університетські рейтинги та їх вплив на якість вищої освіти / Я. Садлак // Дзеркало тижня. — 2008. — 26 квітня; Кендюхов О. Ілюзія освіти / О. Кендюхов // Дзеркало тижня. — 2008. — 22 листоп.; Юридична освіта в Україні потребує негайної реформи // Голос України. — 2008. — 28 листоп.; Каленюк І. Вибухові явища у вищій освіті / І. Каленюк, К. Корсак // Науковий світ. — 2009. — № 5. Пор.: Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов / В. В. Лазарев. — Изд-во Казанского ун-та, 1975. — С. 90 та наступні.

⁴ Мяловицька Н. Конституційно-правова реформа і методологія науки конституційного права / Н. Мяловицька // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 2. — С. 24.

⁵ Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Харьков: Фолио, Райдер, 1998. — С. 176.

ра гносеології, вона має вирішальне для конституційної практики значення. Крім того, навряд чи можливо обмежувати методологію методами пізнання або вченням про них.

У дійсності методологія конституційного права це передусім теорія і практика конституційного підходу не тільки щодо конституційно-правових інститутів, нормативних правоположень, конституційних постулатів (аксіоматичних положень, принципів), але ж до конституційних процесів (конституціоналізації), які, за власною природою, «втягують» практично увесь спектр різномірних суспільних відносин, що впливають на конституційну дійсність та не обмежені загальноновизнаними наукою і практикою суто конституційними явищами.

Як переконливий приклад можливо навести необхідну в сучасних умовах діяльності конституційної юстиції науково-практичну установку — від позитивізму і неопозитивізму, його подолання з позицій загальних принципів конституційного права та цінностей природно-правової доктрини до концептуалізації юридичного реалізму. При цьому ці настанови-позиції можуть на практиці зближуватися, але й можуть взаємовиключатися, вирішальним чином визначаючи конституційну практику. Так, Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України А. Селіванов стверджує, що «аналітичному праворозумінню нема альтернативи у діяльності Суду»¹.

А суддя Конституційного Суду України А. Мироненко вперше в офіційній конституційній практиці фактично заперечує цьому, звертаючись до деонтологічної аргументації, що ґрунтується на розрізненні природного та позитивного права, в окремій думці вельми резонансної справи (справа про застосування української мови), що, безумовно, спричинила вплив на загальну соціально-політичну обстановку в країні, створила «реальну загрозу розпалювання міжетнічних, соціальних конфліктів, суттєвого підриву авторитету української мови... (яка. — М.О.) має блискучі перспективи, але тільки у тому разі, якщо вона буде еволюціонувати природним шляхом, у руслі вимог статті 10 та інших положень Конституції України, без політичного чи юридичного авантюризму»². Суддя, зокрема, вказує, що конституційне провадження у справі відкрито «на підставі умоглядних, суб'єктивних припущень у формі політичних гасел, без будь-яких правових обґрунтувань», у результаті чого перед су-

дом поставлено «політичне, а не юридичне питання, тобто судова влада втягується у вирішення виключно політичних питань... (що. — М.О.) несе загрозу повного руйнування правової системи України...».

Цього можливо уникнути тільки тоді, коли законотворення у Верховній Раді України та конституційне провадження у суді «буде здійснюватись з методологічних і концептуальних позицій дійсного, а не удаваного верховенства права, раціоналістичного (юс натуралістичного) праворозуміння, тобто з позицій «елегантної» юриспруденції, філософії права, а не застарілої догматики нормативістів». Тільки тоді буде реалізовано постулат: «у правовій державі не можуть діяти несправедливі норми».

Рефлексом науки у цій ситуації буде поява нових конституційних уявлень, що визначатимуться новими незвичними терміно-поняттями із цілеспрямованістю на категоріальну перспективу. Крім того, наведене є переконливим приводом щодо широкого теоретичного уявлення про зміст методології з включенням до її складу не тільки концепцій і методів як засобів пізнання, але ж й засобів діяльності. Методологія, доводив П. Недбайло, це «теорія, що приведена у дію». Поряд з методами пізнання і практичної діяльності методологія включає методики — засоби пошуку, збору, систематизації, використання конституційно-правової інформації, якості, повноти, вибіркової якості, як відомо, обумовлює ефективність будь-якої діяльності у сферах пізнання та суспільної практики.

У цьому сенсі недостатньо користуватися звичними узагальненнями — конституційне право, законодавство, наука, практика, навіть такими категоріями як «поняття конституційного права, що є граничною категорією науки» чи конституційний устрій як «основна інтегруюча та гранична категорія» конституційного права³ або конституціоналізм — центр, навколо якого «обертається» вся конституційно-правова проблематика⁴.

У наведеній ситуації виникає необхідність пошуку інтегративного початку, інструментального та достатньо універсального для науково-освітнього та практично-прикладного категоріального виміру конституційного права. Тут, в «категоріальному строю науки»⁵, що складає

¹ Цит. по: Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. — Одеса: Юрид. літ-ра, 2001. — С. 140.

² Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 10–15.

³ Богданова Н. А. Система науки конституційного права / Н. А. Богданова. — М.: Юрист, 2001. — С. 12, 160.

⁴ Докладніше див.: Орзих М. Современный конституционализм в Украине / М. Орзих, А. Крусян. — К.: Алерта, 2006. — С. 4 та наст.

⁵ Ярошевский М. Г. Логика развития науки и научная школа / М. Г. Ярошевский // Школы в науке. — М.: Наука, 1977. — С. 23.

внутрішню її логіку («будь-яка наука є прикладна логіка»¹) та, одночасно, «живий дух дійсності»², виокремлюється «інваріантне ядро»³ — основна «збірна» (С. Алексєєв) категорія, інтегруюча чи така, що має сучасний потенціал для більш загальної характеристики конституційної дійсності.

У цьому просторі виникають, одержують розвиток, трансформуються конституційні норми, інститути, постулати (догма права); конституційне законодавство (нормативно-правовий масив); конституційні правовідносини (соціологія права); конституційність (критеріальна ознака щодо правовідносин); конституціоналізація (процес «примішування» конституційних ідей і норм до іншогогалузевих правовідносин); конституційна свідомість (знання, теорія, наука); конституційне конструювання у нормальних, звичайних умовах або у «позаштатній», конфліктній ситуації (конституційна інженерія); конституційні уміння та навички (конституційна технологія); конституційна практика, що передбачає звернення не тільки до діючих у конституційно-правовій дійсності юридичних постулатів (на рівні догми) та конституційної ідеології у широкому розумінні, але ж й до презумпцій, традицій та звичаїв, навіть конституційно-правових фікцій, поза яких конституційна практика неможлива; навчальна дисципліна (навчальний курс). І цей змістовний перелік не є вичерпним, він постійно збагачується, наповнюється новим змістом, його складові розвиваються та упродовжуються у суспільне життя достатньо дискретно, щоб мати

змогу на кожному історичному етапі висувати вимоги щодо системності цих конституційних явищ, навіть з огляду на елементарні вимоги до системи як, зокрема, наявність необхідних та достатніх складових для її функціонування.

Щодо такого виміру всього того, що «підпадає під конституційно-правове регулювання» (Н. Мяловицька), є конституціоналістика. На відміну від, наприклад, уявлень у зарубіжній літературі, де зазвичай конституціоналістика ототожнюється з конституційним правом⁴, адміністративістики, що представляється в літературі «як узагальнююча правова категорія, що уособлює публічне право»⁵, цивілістики «на юридично-побутовому рівні, властивому для довідкових видань», що взагалі не є узагальнюючим поняттям щодо галузевих суспільних відносин, не є галуззю юридичної науки⁶. Це точніше, як переконливо доводить Є. Харитонов, є «відправним пунктом наукових розвідок у галузі цивільного (приватного) права»⁷. Але ж всупереч позиції автора, думається, що згадувані «розвідки» не одержують обов'язкової щодо їх ефективності «системності». Вони є об'єктом науки, що поступово змістовно збагачуються, структурується, «завойовують» своє місце, роль та значення у конституційно-правовій дійсності, що має визначитися не тільки категоріальним складом сучасної науки конституційного права, але ж й термінопоняттями, що ще підлягають науковому вивченню та можуть інтегруватися як нове юридичне термінопоняття — конституціоналістика.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. в 55-ти тт. / В. И. Ленин. — Т. 29. — М.: Издательство политической литературы, 1967. — С. 183.

² Гегель. Сочинения / Гегель. — Т.1. — М., 1930. — С. 238.

³ Ярошевский М. Г. Логика развития науки и научная школа / М. Г. Ярошевский // Школы в науке. — М.: Наука, 1977. — С. 23.

⁴ Див., наприклад: Bobus Tomsa. O filosoficke vyclove pravnika. — csp. Bratislava, 1927. — S. 399; Commom Market Law Review. — Vol. 42. — 2005. — P. 9.

⁵ Ківалов С. В. Адміністративістика як об'єкт наукових пошуків: запрошення до обговорення / С. В. Ківалов // Часопис адміністративістики. — Вип. 1, 2008. — С. 4.

⁶ Див.: Харитонов Є. О. Нариси теорії цивілістики (поняття та концепти) / Є. О. Харитонов. — Одеса: Фенікс, 2008. — С. 10 та наст.

⁷ Там само. — С. 12.

ОПЫТ ВВЕДЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО УКРАИНЫ

*Проблемы современной конституционалистики :
учеб. пособ. / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян [и др.] ; под. ред. М. Ф. Орзиха. —
К. : Юринком Интер, 2012. — С. 30—49.*

Конституционное право — это юридическая наука, учебный курс (учебная дисциплина), отрасль права и законодательства. Каждая из этих составляющих имеет свою характеристику, но возможна интегративная характеристика свойств конституционного права, как содержание введения в конституционное право Украины.

Эта характеристика включает (1) центральный научно-прикладной феномен (явление, данное в опыте) конституционного права; (2) предмет конституционного права как объект познания и совокупность общественных отношений, регулируемых одноименной отраслью законодательства (права), со свойственным ему стремлением к защите конституционных ценностей (охрана и защита конституции), стабильности конституционного строя и, одновременно, к обусловленной историческим развитием страны динамике конституционного регулирования (конституционным преобразованием); (3) категориальный состав конституционного права, обусловленный его отраслевой (юридико-отраслевой) принадлежностью, определяющий содержание науки и учебного курса и предполагающий выделение основной категории; (4) методологию конституционной теории и практики.

(1) Центром, вокруг которого «вращается» вся современная конституционно-правовая научная и прикладная проблематика конституционного права, является конституционализм¹. Это достаточно универсальный носитель теоретической энергии современного конституционного права, основная парадигма конституционной практики, критерий конституционности деятельности и актов индивидуальных и коллективных субъектов права, условие становления «динамической конституционной юриспруденции», которая, в отличие от «статичной», ориентирована на формирование и использование законов и технических приемов развития права, реформирования конституционной действительности. Такой подход особо актуален для стран переходного периода, когда изменение социально-по-

литических координат развития общества требует адекватного конституционно-технологического (инженерного) решения, конституционного обеспечения политического реформирования.

В современной зарубежной юридической литературе конституционализм рассматривается в неразрывной связи с ограничением власти государства как «вера в существование конституционных способов относительно установления государственных ограничений», «юридическое ограничение государства и полная противоположность своевольному правлению» (Е. Barendt), совокупность принципов, порядка деятельности и институциональных механизмов, которые традиционно используются «с целью ограничения государственной власти» (А. Шайо).

Мировое сообщество имеет богатый опыт формирования системы конституционализма. При этом каждое государство отличается определенной спецификой, особенностями (национального, исторического, политического и др. характера), которые детерминируют необходимость и возможность создания собственной модели конституционализма.

В украинской конституционно-правовой науке конституционализм не получил единого определения. Обзор различных его характеристик позволяет сделать вывод о трех основных подходах к определению: политическом, философском и юридическом.

В политическом аспекте конституционализм раскрывается как особый характер отношений между государством и обществом на основе консенсуса, как идейно-политическая доктрина и движение, сокровищница национальной идейно-политической мысли и государственно-правовой практики. В философско-историческом — как учение о конституции, включая предконституционные идеи божественного, естественного права, договорного происхождения государства, учения о плутократии, тирании, деспотии, демократии и т.д.

В юридическом аспекте конституционализм понимается в узком смысле как особый режим функционирования государственной власти на основе конституционных методов. В широком смысле — это сложная политико-правовая система, в которой представлены конституционные

¹ Подробнее см.: Шаповал В. А. Сучасний конституціоналізм. Розділ І. Феномен конституції як основного закону держави. — К.: Юрінком Інтер, 2005; Орзих М., Крусян А. Современный конституционализм в Украине. — К.: Алерта, 2006.

нормы и институты, но не как нечто застывшее, статическое, а взятые вместе с их доктринальными основами, системой политико-правовых ценностей, отображающих концепцию, философию, сущность конституции и практики ее осуществления.

Кроме этих составляющих системы конституционализма, важное значение имеет конституционное правосознание, конституционные правоотношения и конституционная законность (конституционность), на установление которой направлено функционирование всей системы. Таким образом, конституция и конституционализм — не тождественные понятия. Конституционализм — это многоуровневая система, которая функционально выходит за пределы конституции и вообще права, отражая особенности менталитета и бытия народа.

(2) По своей правовой природе конституционализм является «юридико-нормативным явлением» (S. Uoigt), его основа — конституционное право как одна из профилирующих (первичных) отраслей права, имеющая системообразующее значение не только для законодательства, но в целом для правовой системы. Эта естественная ролевая позиция конституционного права объясняется тем, что любая правовая система должна иметь единый фундамент, одну фундаментальную отрасль. Поэтому ошибочным является, в частности, утверждение о фундаментальности административного права, его системообразующей роли в «сфере публичного права» по аналогии с гражданским правом, которое выполняет эту роль в отношении частного права¹.

Фундаментальность конституционного права проявляется, во-первых, в том, что конституционные предписания регулируют и охраняют важнейшие общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной и публично-самоуправленческой власти, и их отношения с гражданским обществом и населением страны.

Во-вторых, нормы конституционного права закрепляют основы юридической организации государства и его отношений с человеком в различных гражданских состояниях, содержат наиболее общие принципы права, конкретизирующиеся в принципах всех отраслей права и имеющие нормативно-регулятивное и юрисдикционное значение, а конституционно-правовые отношения имеют тенденцию «примешиваться» к отношениям «иной» отраслевой принадлежности.

¹ Ср.: Концепція реформи адміністративного права України. — К., 1998. — С. 2; Адміністративне право України: Академічний курс: У 2 т. — Т. 1. — К., 2004. — С. 10—15.

В-третьих, конституционное право выполняет интегративную функцию в отношении других отраслей права, которые не интегрируют, а дифференцируют правовой материал.

В-четвертых, конституционное право не может ограничиваться собственным нормативным содержанием. Оно органически включает конституционную практику не только в качестве государственно-правового опыта высшего уровня, но как индикатор конституционности и законности юридической практики всех уровней правотворческой и правоприменительной деятельности. Характерным примером является роль Конституционного Суда Украины, правовые позиции которого фактически «продолжают» законодательную деятельность, представляют окончательный, не подлежащий пересмотру и ревизии, интеграционный критерий того, как понимать и применять законодательство. При этом Конституционный Суд исходит из того, что «право не ограничивается законодательством, как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в частности, нормы морали, традиции, обычаи и т.п., которые легитимированы обществом и обусловлены исторически достигнутым культурным уровнем общества»².

В-пятых, системообразующая функция конституции, конституционного законодательства и права, конституционной практики в отношении правовой системы страны требует становления и постоянного функционирования системосохраняющего механизма, представленного презумпциями, прецедентами, фикциями, преюдициями, способами преодоления и восполнения пробелов в законе, коллизионными соглашениями, меморандумами, декларациями, обычаями (обыкновениями), традициями, международно-правовыми стандартами.

Наконец, наука конституционного права, в отличие от других юридических наук, «предметом изучения которых являются соответствующие одноименные отрасли права», исследует «не только конституционно-правовые нормы и институты, а и процессы, связанные с их реализацией. Поэтому предметом изучения этой науки является вся сфера общественных отношений, которые подпадают под конституционно-правовое регулирование»³. Этим объясняется обращение науки конституционного права, в частности, к

² Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 5. — С. 41.

³ Н. Мяловицька. Конституційно-правова реформа і методологія науки конституційного права // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 2. — С. 27.

конституционной социологии и конфликтологии¹, конституционной инженерии² и электоральной технологии³.

Социально-правовой статус конституционного права как отрасли права, законодательства, науки и учебной дисциплины значительно усложняется в связи с установленным новой Конституцией Украины прямым (непосредственным) действием ее норм и тенденциями политологизации, социологизации, экономизации, психологизации конституционного права, воздействия на него современных достижений информатики, компьютеризации законодательной деятельности, исследовательской работы и обучения, биологизации и экологизации конституционно-правовой проблематики при повышении теоретического и практического интереса к законодательной технике и технологии государственно-правового строительства, к праву как «своеобразному инженерному искусству» (Э. Аннерс).

Содержательная сложность отрасли конституционного права, разнопорядковость, многоуровневость ее нормативно-правового материала, который включает наряду с собственно конституционными правовыми положениями нормы, принципы, составляющие основные начала всех отраслей права, объясняет встречавшиеся в юридической литературе представления о конституционных (государственно-правовых) нормах как общей части других отраслей права (В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская), об уголовном праве как негативном отражении конституционного (государственного) права (И. Сабо) или о том, что «переплетение норм государственного и административного права не дает возможности «провести между ними абсолютно определенную грань» (А. И. Лепешкин). Это, видимо, связано с фактически существующим, но до последнего времени не признаваемым в отечественном законодательстве и науке, выделением отраслей публичного и частного права⁴, что на практике привело к функционированию

«полуконституционного права» (А. А. Селиванов).

Необходимым условием формирования современного конституционного права является прежде всего «отнесение всех юридических институтов к двум составным (правовой системы. — М. О.) — публичного и частного права»⁵.

Имеющая свои исторические корни в римском праве (а в более отдаленной ретроспективе — в правовой доктрине Аристотеля) дифференциация права на публичное и частное по характеру защищаемых правом интересов (*ad status rei Romanae spectat* — для публичного права и *singulorum utilitatem* — для частного права) и постепенное формирование самостоятельной публично-правовой отрасли права получает, вероятно, наиболее последовательное отражение в праве дореволюционной России⁶. Довольно оригинальное в сравнении с европейским и актуальное для современной проблематики публичного права толкование этой классификации предлагал Б. Н. Чичерин: «Государство не ставит себе целью частного блага своих членов... Государство есть союз, возвышающийся над другими союзами, а не поглощающий их в себе (как это полагал Гегель. — М. О.⁷). Поэтому и цель его не совпадает с целью других союзов. Существенное отличие состоит в том, что цель его общая, а не частная. Но так как благо целого зависит от благосостояния частей, то косвенно целью государства становится «содействие частным интересам», государство — союз «народа, связанного законом в одно юридическое целое, управляемое верховной властью для общего блага». При этом степень содействия государства частным интересам «зависит от изменяющихся условий жизни»⁸.

В первое десятилетие после Октябрьской революции не без существенного воздействия на юридическую мысль явно гипертрофированной ортодоксальной литературой и не претендующей даже на партийно-политическую установку (записка Наркомюсту) формулы В. И. Ленина о том, что «мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»⁹, сложилось принципиально отрицательное отноше-

¹ См.: Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: Монографія. — О.: Юрид. л — ра, 2008. — 240 с.; Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. — Х.: Право, 2008. — 220 с.

² Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. — К.: АртЕк, 2001. — 211 с.

³ См.: Афанасьева М. В. Избирательные технологии в Украине: конституционно-правовое обеспечение: Монография. — Одесса: Юрид. л — ра, 2007. — 200 с.

⁴ Ср., например: Орзих М. Ф. Судебная защита права собственности: публичный императив и частный интерес // Судовий захист права власності: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — Одеса, 2004.

⁵ Селиванов А. За якими законами живе держава? // Урядовий кур'єр. — 1994. — 24 лип.

⁶ См., например: Многотомные учебные курсы А. Д. Градовского и его ученика Н. М. Коркунова, а также: Чижов И. Е. Введение в изучение права (Энциклопедия права). — Одесса, 1908. — С. 5—10.

⁷ Гегель Ф. Философия права. — М., 1990. — С. 287.

⁸ Чичерин Б. И. Курс государственной науки. — М., 1894. — Ч. 1. — С. 3, 7.

⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 36. — С. 518.

ние вообще к выделению публичного и частного права, а предметное содержание публичного (государственного) права в условиях его крайней политизации и идеологизации, отрицания необходимости «натягивания правовой оболочки на все отношения власти»¹, было включено в общее учение о государстве². Лишь с середины 1920—1930-х годов признается термин «советское государственное право»³, но уже в начале 1930-х его преподавание в юридических вузах отменяется с перенесением его содержания в основном в курсы советского строительства, административного права, теорию государства и права. Затем наблюдаются попытки вместо или наряду с государственным правом сформировать отрасль конституционного права (В. Ф. Коток, И. В. Фарбер и др.), право народного представительства, «которое можно было бы назвать «государственным правом» (В. Ф. Коток), наконец, признать «тождество государственного и конституционного права» (И. П. Трайнин) или стремление доказать вообще чуждость государственного права для советского общества (М. А. Селезнева). Вряд ли стоит в современных условиях дискутировать по этому поводу. Но две проблемы остаются достаточно актуальными для предметной определенности конституционного права.

Прежде всего это относится к соотношению государственного и конституционного права. В начале XVII в. эта проблема носила характер противостояния неограниченной (в основном монархической) власти государства, выраженной в государственном праве, и ее демократического ограничения в конституционном праве. Смысл дискуссии изменяется уже к концу XVIII—XIX вв. в процессе демократизации и социализации государственного строя, когда происходит «наполнение» конституционного права публично-правовым содержанием, относящимся к гражданскому обществу, «гражданским» правам (термин англо-американской лексики, означающий политические права и конституционно закрепленные нормы, регулирующие гражданские правоотношения), наблюдается становление и распространение теории и практики субъективного публичного права (О. Buller) как возможности в порядке правопритязания гражданина инициировать ответственность государства вплоть до реализации деполитизированной юридической формулы: Граж-

данин А. против государства⁴. В этих условиях конституционные правовоположения, не теряя своего публично-правового характера, сохраняя или даже усиливая принцип *jura publica anteferendae privatis* (публичное право имеет предпочтение перед частным), обуславливают смещение дискуссии о соотношении государственного и конституционного права в терминологическую плоскость.

Другая проблема, имеющая научно-практическое значение, — соотношение конституционного права с административным «как отраслей публичного права, регулирующих деятельность законодательно-представительных органов и продолжающих деятельность по государственному управлению». Эти отрасли права и соответственно отрасли науки и, в порядке жесткой рефлексии, учебных курсов столь тесно связаны, что нередко «курс административного права прямо продолжал курс государственного права или выделялся отдельной частью»⁵. В любом варианте это приводит к «размыванию» предметов этих отраслей, не только препятствует повышению уровня системности права, кодификационным работам (только эти две отрасли не имеют кодифицированных актов, включающих все параметры их предмета), эффективности право-регулятивной и юрисдикционной деятельности, регулируемой государственным (конституционным) и административным правом, но ведет к отрицанию для науки административного права «своего предмета» (И. Г. Мревлишвили), создает непреодолимые трудности при проведении научных исследований, предметно-отраслевой относимости правоотношений на практике, научно-методическом сопровождении учебных курсов.

При этом обращает внимание то, что традиционная позиция отождествления управления и административного права вызывает сомнения не только у специалистов в области конституционного (государственного) права, но и у административистов. Ю. А. Тихомиров, например, доказывает, что правовое обеспечение государственного управления под углом зрения административного права относится только к субъектам управления, «правовые же аспекты функционирования объектов управления и связей первых со вторыми остаются в стороне»⁶.

⁴ Henkin L. The rights of man today. — Boulder (Colo), 1978. — P. 2. См. также: Константи́н О. Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством // Право України. — 2006. — № 8.

⁵ Анохин В. М., Конин Н. М. Концепция программы курса административного права // Государство и право. — 1993. — № 5. — С. 54.

⁶ Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — М., 1978. Ср.: Тихомиров

¹ Стучка П. И. Мой путь и мои ошибки // Советское государство и революция права. — 1931. — № 5/6 — С. 73.

² Рейснер М. Л. Государство буржуазии и РСФСР. — М.; СПб., 1923. — С. 299—300.

³ Малицкий А. В. Советское государственное право: Очерки. — Х., 1926.

В. М. Лазарев считал, что в некоторых сферах управления невозможно определить грани «перерастания» норм государственного права в нормы административного¹. В этом отношении интересна позиция американских юристов, считающих, что конституционное право в самом общем виде (оставляя конкретизацию административному праву) регулирует управление государством, отношения граждан и правительства².

Методологически решение этой проблемной ситуации возможно при условии отказа от признания управленческих отношений исключительно сферой административного права, ограничение субъектов управления и контроля составом субъектов административно-правовых отношений³. Вообще, учитывая управленческую нагрузку во всех отраслях права, управленческую природу правовой материи, следует отказаться от монополизации управления отдельными отраслями права, от «перекачки» управленческого материала в отрасли права с преобладанием организационных элементов или в «комплексные образования» типа транспортного, промышленного, строительного, банковского права.

В интересах юридической теории и практики в системе управления можно выделить предмет науки конституционного права (юридическая организация государства и местного самоуправления, властно-управленческие, публично-правовые, организационные и организуемые отношения, требующие правового опосредования) и административного права (отношения граждан с аппаратом государства и местного самоуправления). Представляется, что украинский законодатель также исходит из этой принципиальной позиции, когда определяет задачу административного судопроизводства как защиту «прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых интересов от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций...» (ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины).

При этом административное право, преодолевая полипредметность, четко закрепляет собственный, весьма актуальный в современных условиях и на перспективу, предмет науки, за-

конодательства и административной практики в сфере управления: отношения органов публичной власти (государственной и самоуправленческой) с гражданами в сфере оказания им различных услуг органами государственного управления и местного самоуправления; индивидуальное и ассоциированное участие граждан в управлении; решение индивидуальных дел, касающихся реализации прав, свобод, обязанностей граждан, включая право жалобы, заявления, предложения, относящихся к защите индивидуальных или коллективных (корпоративных) правовых интересов, гражданского общества, государства; обеспечение обслуживания граждан (магазинами, предприятиями транспорта и др.); защита граждан от неправомерных действий государственной власти, местного самоуправления, субъектов предпринимательской деятельности; контроль за соблюдением гражданами правил поведения и требований общественного порядка; осуществление административно-юрисдикционной деятельности. «Поэтому главными характеристиками в понимании административного права, — обоснованно утверждал В. Б. Аверьянов, — должны стать не «управленческая», а такие новые функции, как правообеспечительная (которая связана с обеспечением реализации прав и свобод человека) и правозащитная (которая связана с защитой нарушенных прав»⁴.

Такой подход подтверждается признанной на доктринальном уровне и на практике ориентацией на а) обновление в процессе реформирования социального назначения административного права и предмета его регулирования; б) создание необходимых условий для полноценной реализации гражданами своих прав и свобод; в) предоставление населению разнообразных управленческих услуг; г) осуществление «внутреннего» контроля за исполнением управленческими органами, их должностными лицами возложенных на них обязанностей по обеспечению прав и свобод человека; д) принятия соответствующих мер для реагирования в случае административного обжалования гражданами решений, действий или бездействия органов исполнительной власти, которые нарушают права и свободы человека⁵.

Формирование предметной определенности конституционного права, законодательства, науки и учебной дисциплины обусловлены: во-первых, фундаментальной позицией конституционного права в системе права и законодательства, отраслей права, снятием напряженности межотраслевых полей притяжения управленческих

Ю. А. Курс сравнительного правоведения. — М., 1996. — С. 64.

¹ Гражданин и аппарат управления в СССР. — М., 1982. — С. 11.

² Encyclopedia International. Vol. 5. — № 7. — New-York, 1967. — Р. 186.

³ Подробнее см.: Орзих М. Ф. Структура законодательства в советском государственном управлении // Проблемы социалистической законности. — 1986. — Вып. 18.

⁴ Административное право. Академічний курс: У 2 т. — Т. 1. — К., 2004. — С. 8.

⁵ Концепція реформи адміністративного права України. — К., 1998. — С. 4–5.

отношений; во-вторых, необходимостью управленческо-правовой характеристики конституционного строя государства и общества — самого высокого уровня организационно-управленческой системы внутри страны; в-третьих, включением в предмет отрасли права, законодательства и науки в системном виде юридической организации государства и основ правового регулирования в гражданском обществе; в-четвертых, обеспечением социологического и психологического механизмов управления; в-пятых, органической связью в системе публичного права конституционного права с административным, для которого оно является профилирующим.

При этом правовой статус публичной власти (всех ее видов и ветвей), системы ее органов, задачи, функции, компетенция, комплекс отношений, связанный с юридической организацией государства и его взаимоотношений с местным самоуправлением, общественными формированиями, хозяйственными организациями оформляются в качестве институциональных образований в системе науки и юридической практики конституционного права, приобретая единую юридико-отраслевую принадлежность и инструментальную значимость.

Предметно-отраслевое содержание отрасли конституционного права и законодательства, естественно, определяет предмет науки и учебного курса. Но наряду с конституционно-правовыми нормами, отношениями и практикой предмет науки включает историю этой отрасли права, законодательства и науки, концептуально оформленные теории и категориальный аппарат науки, методологию современного конституционализма и объясняет необходимость выделения в предмете учебной дисциплины вводного раздела (Введения).

Приведенные соображения являются основанием для распространения на конституционное право традиционной для профилирующих отраслей юридической науки структуры с выделением общей, особенной и процессуальной частей¹.

К общей части отрасли относится правовой материал, выполняющий роль основных начал особенной части конституционного права. Если предположить, что первые разделы конституций содержат главное содержание общей части кон-

ституционного права, то следует поддержать формулу Конституции Российской Федерации о том, что «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации» (ст. 16.2.), являющегося предметом регулирования главы I Конституции. И хотя в Конституции Украины нет подобной нормы, указанный постулат полезно предусмотреть в конституционно-правовой практике. Особенная часть включает нормы собственного предмета регулирования конституционного права — юридическая организация государства, территориальных громад, объединений граждан, отношения государства и гражданского общества, публичной власти и граждан Украины, иностранцев. Процессуальная часть представляет процессуально-правовую форму (процесс, процедуру, производства), обеспечивающую осуществление конституционно-правовых предписаний, организационные условия действия конституционного права, организационно-научную основу регламентного (нормативного) и ситуативного управления и самоуправления.

В этой связи обращает внимание неточное представление, распространенное в отечественной научной и публицистической литературе, о конституционном процессе как процессе подготовки и принятии Конституции. В действительности конституционный процесс — это процессуально-правовая форма существования, действия, реализации материального права, устанавливающего правила поведения, деятельности, функционирования индивидуальных (в различных гражданских состояниях — граждане, иностранцы, беженцы и др.) и коллективных (ассоциированных по различным основаниям) субъектов. Такое представление весьма важно для осуществления идеи правового государства, в котором процесс, процессуальные формы имеют не меньшее, а даже «большее значение, чем нормы, относящиеся к материальному праву» (Р. Давид).

Действительно, закон, нормативный акт обязательно требуют определенных процедур, процессуальных производств, которые способны дать закону жизнь и действенность. В этом отношении конституционный процесс не получил научного (в литературе) и легального (в законодательстве) признания в Украине. Сторонники его выделения при его сравнении, например, с гражданским или уголовным процессом относят конституционный процесс к нетрадиционным, констатируя отсутствие легальной регламентации его принципов, содержания, стадий².

¹ Подробнее см.: Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. — 1982. — № 7. — С. 112–113 (выступление М. Ф. Орзиха за «круглым столом»); 1993. — № 8. — С. 53–54. В выдержавшем несколько изданий курсе Н. М. Коркунова «Русское государственное право» том 1 посвящен введению к общей части; том 2 — Особенной части государственного права.

² См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. — М., 1976; Орзих М. Процессуально-правовое обеспечение советского государственного управления //

Однако отдельные конституционно-процессуальные правоположения «разбросаны» по всему массиву конституционного законодательства. В Конституции Украины этим положениям уделено значительное внимание во всех разделах. Например, в разделе 1 указывается, что заключение международных договоров, противоречащих Конституции Украины (что устанавливается в процессуальном порядке Конституционным Судом — ст. 151), возможно только после изменения в определенном порядке (раздел XIII) Конституции; органы государственной власти действуют не только в пределах полномочий, но и посредством способов (приемов, процедур), предусмотренных законом (ст. 19). В разделе II гарантируется неприкосновенность жилища (ст. 30), за исключением определенных случаев, когда «возможен другой, установленный законом порядок проникновения в жилище», также регламентируется порядок ограничения реализации некоторых других прав и свобод. В Конституции подробно регулируется процесс формирования органов государства, избрания, назначения должностных лиц, отстранения их от должности. А, например, в отношении расследования и рассмотрения дела об устранении от должности Президента Конституционный Суд Украины уполномочен дать заключение именно о «соблюдении конституционной процедуры» импичмента (ст. 151), признание Конституционным Судом неконституционных правовых актов возможно в связи с нарушением «установленной Конституцией Украины процедуры» (ст. 152).

Возможен иной вариант решения проблемы — обслуживание конституционного права традиционными процессуальными отраслями права. Так, ст. 55 Конституции о праве граждан на обжалование в суд решений, действий или бездействий органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц процессуально обеспечивается Кодексом административного судопроизводства Украины. Здесь подробно регламентируется основание и порядок обжалования, рассмотрения дела, связанного с жалобой, исполнения решения суда.

Однако проблема полностью будет решена не путем фрагментарной регламентации по процессуальному обеспечению отдельных конституционных положений, а посредством конституирования самостоятельной отрасли — конституционного процессуального права. Это — одна из перспективных задач конституционных преобразований.

Здесь надо указать на достаточно распространенную неточность, связанную с отождествлением конституционной реформы в Украине с принятием Конституции¹. Но, во-первых, конституционной реформе в Украине предшествовали изменения и дополнения Конституции Украинской ССР, приостановление действия ряда ее глав и фактическое регулирование некоторых конституционных отношений текущим законодательством. Во-вторых, принятие Конституции — это лишь этап конституционной реформы, создание нормативно-правовой модели конституционного строя Украины. Этот этап начался со стадии принятия Декларации о государственном суверенитете Украины (16 июля 1990 г.), Акта провозглашения независимости Украины (24 августа 1991 г.), Закона Украины от 12 сентября 1991 г. «О правопреемстве Украины», Концепции новой Конституции Украины, одобренной Верховным Советом Украины (19 июня 1991 г.), проекта Конституции, который обсуждался народом с 15 июля по 1 декабря 1992 г. Отдельная стадия этого этапа связана с Постановлением Верховного Совета Украины от 10 ноября 1994 г. «О составе комиссии по разработке новой Конституции Украины (Конституционной комиссии)», работой этой комиссии и принятием Конституции Украины (1996).

Эти этапы и стадии подготовки и принятия новой Конституции имеют не только познавательный или историко-теоретический смысл. Это — источник именуемого в юридической теории и практике исторического толкования права — самостоятельного и достаточно эффективного способа толкования правовых норм, нередко оказывающего решающее воздействие, даже при исчерпании иных способов толкования права, на правотворческую и правоприменительную деятельность, на образовательно-познавательный процесс подготовки юриста.

Наконец, при всей многотрудности пройденного пути к демократическому, правовому и социальному конституционному строю, осуществлению конституционных преобразований это лишь первый этап — создание нормативно-правовой модели украинского конституционализма. Более сложными являются задачи: формирования конституционного (массового и индивидуального) сознания; органического «встраивания» законода-

Проблемы социалистической законности. — Вып. 16. — Х., 1986.

¹ Подробнее см.: Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине: Учебное пособие. — Одесса: Юрид. л-ра, 2003; Започаткування сучасного етапу конституційної реформи / Авт. вступ, ст. та укл. документальної частини М. П. Орзіх. — Одеса: Юрид. л-ра, 2003; Орзіх М. П. Перші зміни Конституції України та перспективи подальших конституційних перетворень // Юридический вестник. — 2006. — № 1.

тельства страны и юридической практики в систему конституционализма; обеспечения динамики развития конституционных отношений; наработки специального «набора» средств защиты конституционного строя и конституционной законности (конституционности).

Решение этих задач зависит от степени реальности Конституции, реализации конституционных правоположений. «Конституция Украины вводится в действие со дня ее принятия» (ст. 160). Нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия» (ст. 8). Это означает, что, во-первых, «Законы и другие нормативные акты, принятые до введения в действие этой Конституции, являются действующими в части, не противоречащей Конституции Украины» (п. 1 Переходных положений Конституции); во-вторых, нормы Конституции, не соответствующие Переходным положениям, на определенный ими срок не действуют или действуют с ограничениями и поправками, предусмотренными Переходными положениями; в-третьих, конституционные права и свободы человека и гражданина осуществляются и защищаются судом непосредственно на основе Конституции (ст. 8); в-четвертых, никто не может быть принужден к тому, чтобы делать то, что не предусмотрено законодательством, которое не может противоречить Конституции; в-пятых, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основе, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами (ст. 19); в-шестых, в случаях отсылки в конституционной норме к текущему законодательству (бланкетные и отсылочные нормы) эта норма действует через соответствующий закон.

Дальнейшее развитие конституционных преобразований в стране проходит на основе и в направлении обеспечения реализации конституционных норм. Здесь требовалась подготовка и издание (или пересмотр, изменения, дополнения, новая редакция) по меньшей мере полутора десятков законодательных актов, среди них большинство конституционных законов. Но в отличие от конституционно-проектных вариантов в Конституции не определен в качестве источника конституционного права конституционный закон, иногда используется термин «органическая законодательная база новой Конституции Украины» (А. А. Мороз). Более распространенным является явно неточное отождествление Конституции и конституционного законодательства. Фактически законодатель вынужден найти и легально определить критерий разграничения Конституции, конституционных законов и текущего, обычного законодательства. Здесь главное — кон-

ституционное определение иерархии этих элементов, прежде всего в отношении закона, возможностей субсидиарного применения конституционного или отраслевого законодательства, определение пределов правосвободного пространства, связанного с конституционными нормами, установленными в ст. 19 Конституции: «Правовой порядок в Украине основывается на положениях, соответственно которым никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способами, предусмотренными Конституцией и законами Украины».

Не исключено и другое направление развития конституционных преобразований — критический анализ конституционных правоположений в процессе проверки их на реализуемость и эффективность в конституционной практике, на научно-теоретическую и прикладную обоснованность. Это проявилось уже при аналитических и экспертных оценках проектов, представленных Конституционной комиссией и работавшими параллельно с ней согласительными, специальными, рабочими комиссиями (группами).

Не исключается возможность подготовки и принятия поправок, изменений и дополнений к Конституции. Это допускали сопредседатели Конституционной комиссии Председатель Верховного Совета Украины А. А. Мороз и Президент Украины Л. Д. Кучма сразу после принятия Конституции Украины. Возможно, неудовлетворенность содержанием Конституции не была бы столь острой, если бы в процессе ее подготовки было бы достигнуто соглашение о формировании правительства парламентским большинством. Это проявилось уже в ходе парламентских выборов 1998 г. и особенно во время президентских выборов 1999 г., когда, по предположениям некоторых изданий, основное содержание переговоров между претендентами на пост Президента — «перераспределение полномочий власти в треугольнике: Президент — Правительство — Верховная Рада»¹. Речь шла о будущих изменениях в Основной Закон, по которым полномочия главы государства значительно урезались, а, следовательно, — расширялись полномочия Кабинета Министров и Парламента.

Реализовать эти предположения в условиях политической ситуации первого пятилетия действия Конституции было маловероятно, а ее жесткость делала это вообще весьма проблема-

¹ Королюк В. Безрезультатные попытки изменения баланса властных полномочий // Голос Украины. — 2002. — 12 июля.

тичным. Хотя исторические примеры изменения жестких Конституций свидетельствует о том, что практически эти изменения возможны и, при определенной ситуации, подобной той, которая описана, необходимы. В частности, Конституция США была дополнена существенными поправками в первые два года ее действия (по количеству они составили немногим менее половины поправок, внесенных в Конституцию США за два века ее действия). Не менее характерным является жесткий Основной Закон ФРГ, который немногим более чем за столетия действия был подвергнут значительным изменениям: из 146 статей изменены и дополнены более ста, появились три новых раздела, включены новые статьи и исключены прежние. Всего было принято 43 закона о внесении изменений и дополнений в Основной Закон.

Однако, несмотря на возможность и необходимость изменений Конституции в условиях ее действия, надо было прежде всего обеспечить ее соблюдение.

Для того чтобы конституции при всей важности их вербально-деонтического (словесно-поведенческого) содержания не были ограничены этим содержанием, а реализовывались в конституционном строе страны, в течение всей современной истории шел поиск оптимальных и наиболее эффективных методов и средств защиты конституции. Это — путь превращения конституционно-нормативной модели в реалии, образ жизни человека, ассоциации людей, общества в целом, в «продукт... времени и обстоятельств, огромной странице из книги жизни народа» (Ч. Боржо), наконец, — в способ нормативного видения будущего страны.

Мировой конституционный опыт представляет обширную палитру поиска социально-правовых институтов защиты Конституции, которые чаще всего получают общее наименование «конституционного контроля (надзора)». По различным основаниям выделяются его виды: по времени осуществления — предварительный (превентивный, предупредительный) и последующий («репрессивный») конституционный контроль. При предварительном контроле акт проверяется до его вступления в силу, последующий контроль распространяется на вступившие в силу акты, юридически действующие; по правовым последствиям — консультативный и учреждающий (постановляющий) конституционный контроль; по обязательности проведения — обязательный и факультативный конституционный контроль. Факультативный контроль проводится лишь по инициативе уполномоченного органа либо индивида в случае сомнений относительно конституционности закона. По способу проведения —

абстрактный, означающий проверку конституционности акта вне связи с конкретным делом, конкретный — только в связи с конкретным делом, при разрешении которого применен или подлежит применению определенный акт, конституционность которого оспаривается. По основаниям проверки конституционности — контроль содержания актов (материальный контроль), по форме акта и способу его принятия (формальный контроль). Материальный контроль означает проверку соответствия содержания акта положениям конституции. При формальном контроле проверяется соблюдение конституционных требований относительно издания акта.

Поиск и определение путей, методов, средств защиты Конституции особо важно для стран, ориентирующихся на создание демократического правового государства с безусловным признанием верховенства права и высшей юридической силы Конституции (ст. 8 Конституции Украины). Обоснованный в научном, социально-правовом отношении принцип верховенства права как высшей справедливости, воздаяния каждому по его заслугам перед обществом, государством, другими людьми при практической интерпретации, с учетом соотношения права и закона, представляется как принцип верховенства правового закона перед другими нормативно-правовыми и правоприменительными актами государства. Высшая юридическая сила Конституции Украины практически означает: признание Конституции Основным Законом (см. Преамбулу Конституции Украины); отношение государства и общества к конституционным принципам, правовым положениям и нормам как к социально-правовым стандартам и политической константе (постоянного и неизменного фактора деятельности); соответствие Конституции всех законов, иных нормативных и правоприменительных актов; возможность ревизии нормативно-правовых и правоприменительных актов судебными и административными органами по конституционным стандартам; исключительность субъекта конституционной юрисдикции, решающего вопросы соответствия законов и других правовых актов Конституции, осуществляющего официальное толкование Конституции и законов, имеющего полномочия признания законов и иных правовых актов неконституционными.

В этом отношении плодотворным представляется выделение в качестве сферы особого внимания общества и государства качественно новой стороны национальной безопасности — конституционной при констатации, что сам Основной Закон нуждается в защите и осуществлять ее необходимо юридическими средствами при обязательном условии — повышении дей-

ственности конституционных норм. Таким образом, во-первых, актуализируется защита Конституции на уровне национальной безопасности, которая представляет «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз...»¹.

Во-вторых, Конституция признается эффективным средством стабилизации общественной жизни, хотя в разных сферах ее действия это проявляется по-разному. Поэтому нельзя нивелировать, уравнивать стабилизирующую роль Конституции, нельзя ее преувеличивать, «провоцируя» необоснованные социальные ожидания, связанные с ее действием. Но и преуменьшать ее значение нельзя. Один из отцов-основателей Конституции США президент Томас Джефферсон говорил: «Не просите Бога о том, что может дать Конституция». Можно лишь добавить — и не требуйте от Конституции того, чего в силу своей природы, своего назначения она дать не может, но лишь создает условия для эффективной деятельности.

В-третьих, фиксируется предельность используемых способов действия по защите Конституции — юридические средства. Этот набор средств и их применение ограничены созданием правового порядка, основанного на ст. 19 Конституции Украины. Это требование весьма важно для защиты Конституции государства, в котором государственная власть осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную и конституционно гарантируется местное самоуправление. Каждая ветвь власти и публично-самоуправленческая власть должны действовать в пределах своих полномочий и избирать те способы деятельности, которые определены или предполагаются компетенцией соответствующих органов. Все органы государства, государственные и общественные организации должны не только соблюдать Конституцию Украины, но в предусмотренных пределах и установленными способами защищать ее. Президент Украины является гарантом соблюдения Конституции (ст. 102 Конституции Украины) и действует с этой целью способами и в пределах полномочий, указанных, например, в ст. 106, ст. 118 части VIII Конституции Украины. Кабинет Министров «обеспечивает... исполнение Конституции» (ст. 116.1), Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиту прав каждого на территории Украины. Единственным органом

конституционной юрисдикции, устанавливающим конституционность, в частности, законов является Конституционный Суд. В принципе это относится не только к ветвям власти, но и к подсистемам органов и организаций — каждая из них действует на основании своей компетенции и осуществляет свои полномочия способами, указанными в законе. Это следует не только из ст. 19 Конституции Украины, но и в соответствии со ст.ст. 6, 7 Конституции Украины: осуществление государственной власти по принципу ее разделения, признание местного самоуправления, действие механизмов сдержек и противовесов, контрольных средств в системе публичной власти при относительной самостоятельности институтов складывающегося в стране гражданского общества.

Кроме того, плодотворной является мысль немецкого конституционалиста П. Геберле о том, что защитником конституции являются «...прежде всего — сами граждане... Конституция, — считает автор, — не имеет гарантов... Конституция несет гарантии в себе самой. В конце концов, граждане являются «гарантами конституции». Автор относит к гарантиям конституции «особого вида» международные связи. Эти представления в принципе заслуживают поддержки. Однако следует учитывать, что они применимы, например, к Германии, где «Основной закон проник в сознание граждан и был принят ими»². Этого нельзя утверждать без существенных оговорок в отношении Украины. Здесь проблема акцептирования Конституции (восприятия ее гражданами и их готовность к ее защите) — сложная задача современного этапа конституционной реформы.

Одновременно следует ориентироваться на фактическую эффективность конституции — социальную, экономическую, экологическую и др. Защита конституции означает не только соответствие действий, актов конституции, но и достижение фактических последствий, результатов, которые прямо или косвенно определены конституцией, в пределах вариантов поведения (деятельности), предусмотренных Конституцией Украины.

При этом выделяются в качестве приоритетных направлений повышения эффективности конституционных норм — основы конституционного строя и права человека. Это обусловлено значимостью конституционного строя, определять и изменять который имеет право только (исключительно) народ. Передача (делегирующая)

¹ Концепция (основы государственной политики) национальной безопасности Украины. Раздел I // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 10. — Ст. 85.

² Геберле П. Загальні проблеми конституційного права та юрисдикція Конституційного Суду на матеріалах німецької моделі і з погляду на Україну // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 6. — С. 64.

или узурпация этого права государством, его органами или должностными лицами не допускается, также как «никто не может узурпировать государственную власть» (ст. 5 Конституции Украины). Конституционный строй, определенный Конституцией, защищен практически всеми отраслями законодательства вплоть до уголовного, которое устанавливает суровую ответственность за посягательство на конституционный строй посредством действий или публичных призывов (ст. 109 Уголовного кодекса Украины).

Права и свободы человека, их гарантии вообще определяют «содержание и направленность деятельности государства» (ст. 3 Конституции Украины), а забота «об обеспечении прав и свобод человека и достойных условий его жизни» является одним из главных мотивов принятия Конституции, необходимости ее защиты (часть IV Преамбулы Конституции Украины).

(3) В этой связи следует обратиться к категориальному составу конституционного права с выделением основной категории — человека. Его жизнь, здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность его признаются ст. 3 Конституции Украины наивысшей социальной ценностью. Это является отражением общих тенденций развития конституционализма в современном мире, общих постулатов права «о независимости каждого человеческого существа как основной конституционной ценности»¹.

Таким образом «человек» становится не только основной категорией конституционного права, но является главным ценностным ориентиром его развития, индикатором проверки на реализуемость конституционных правоположений, теорий, идей, институтов, конституционной практики.

Это соответствует генеральному направлению развития права, его «очеловечиванию» (А. А. Гудыма), человеческому измерению конституционного права на основе современных международных стандартов².

Человек как единственная и единая фундаментальная категория в конституционном праве предполагает на следующем уровне категориальной системы публичную власть, во взаимоотношении с которой человек приобретает

определенное правовое (гражданское) состояние³ и свободу, которая «сама лишена оснований» (Ж. П. Сартр) и в отношении которой конституционное право выполняет функцию мерила, измерителя, масштаба свободы, является самопознанием ее «наличного Бытия» (Гегель). «Свод законов есть библия свободы» (К. Маркс)⁴.

Конституционное право устанавливает характер и меру взаимодействия, взаимоотношений публичной власти и свободы человека, обеспечивая не только свободу «для» правомерной, независимой от власти деятельности человека, но и «от» неправомерного вмешательства власти в жизнь и деятельность человека. В результате появляется конструкция «правовой свободы» как отношения «проникающих» возможностей права и закономерностей науки и ее предмета, система научных категорий, методы и методики науки и практической деятельности в предметных пределах «правосвободного пространства», обусловленных конституционным правопорядком, который «основывается на принципах, в соответствии с которыми никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством», а права и свободы человека признаются неотчуждаемыми и нерушимыми как и право на «свободное развитие своей личности» (ст.ст. 19, 21, 23, 29 Конституции Украины).

(4) Синтезом приведенных трех характеристик конституционного права является его методология, которая в широком смысле включает место науки в системе человеческого знания, отражающее положение предмета в общественном бытии, роль, социальное назначение науки и ее предмета, сущность науки, выраженную в ее предмете, ее логику как систему закономерностей науки и ее предмета, систему научных категорий, методы и методики науки и практической деятельности в предметных пределах. В современной юридической литературе методология обычно представлена как «учение о методах познания конституционно-правовых реалий», соответствующее современному уровню научного познания правовой реальности⁵. Но

¹ Брюгер В. Образ людини у концепції прав людини // Проблеми філософії права. — Т. 1. — К., 2003. — С. 136.

² См.: Парижская хартия для новой Европы; Итоговый документ Венской встречи представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Международная защита прав и свобод человека. Сб. документов. — М., 1990. См. также: Орзіх М. Людський вимір права: доктринальна ретроспектива і сучасна постановка проблеми // Антологія української юридичної думки. Юридична наука незалежної України. — Т. 10. — К.: Юридична книга, 2005.

³ Подробнее см.: Банашак М., Форхольцер Й. Человек и власть. — Прогресс, 1973; Бондарь И. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. — М.: Городец, 2004.

⁴ Подробнее см.: Рассказов Л. П., Упоров И. В. Философско-правовые аспекты категории «свобода» // Философия права. — 2000. — № 2; Орзіх М. Ф. Личность и право. — Одесса: Юрид. л-ра, 2005. — С. 93–98; Донченко О. Порушення права як форма несвободи // Юридический вестник. — 2006. — № 1.

⁵ Тодыка Ю. И. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х: ФОЛПО,

методология — это, во-первых, не только область гносеологии, но и онтологии, она имеет решающее для конституционной практики прикладное значение. Во-вторых, вряд ли возможно ограничивать методологию методами познания или учением о них.

В действительности методология конституционного права — это прежде всего теория и практика концептуального подхода не только к конституционно-правовым институтам, нормативным правовым положениям, конституционным постулатам (аксиоматическим положениям, принципам), но и к конституционным процессам, которые по своей природе «втягивают» практически весь спектр разнородных общественных отношений.

Это означает необходимость при решении любой теоретической проблемы, прежде чем избрать методы исследования, определить концептуальную позицию с учетом объекта исследования и тенденций развития современного конституционного права¹. Столь же значимым является выбор концепции (концептуального подхода) при решении прикладных задач конституционной практики. Достаточно убедительным примером является необходимая в современных условиях деятельности конституционной юстиции научно-практическая установка — от позитивизма и неопозитивизма, его преодоления с позиций общих принципов конституционного права² и цен-

ностей естественно-правовой доктрины до концептуальных позиций юридического реализма. Причем эти установки-позиции могут на практике сближаться, но могут взаимоисключаться, решающим образом определяя конституционную практику³.

Это дополнительный довод для более широкого теоретического представления о содержании методологии с включением в ее состав не только концепции и методов как способов познания, но и способов деятельности. Методология, доказывал П. Е. Недбайло, это «теория, приведенная в действие». Кроме того, наряду с методами познания и практической деятельности методология включает методики — способы поиска, сбора, систематизации, использования конституционно-правовой информации, качество, полнота, избирательность которой, как известно, обуславливают эффективность любой познавательной или прикладной деятельности в современном мире.

Таким образом, методология конституционного права — это приведенная в действие теория концептуального подхода к конституционно-правовым реалиям, представляющая единство внутренне субординированных уровней познавательной и практической деятельности, синтезом которых являются закономерности развития конституционного права, его предметно-содержательная характеристика, его категориальная система, а целью — познание и преобразование конституционно-правовой действительности.

РАЙДЕР, 1998; Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного права. — М.: Артикул, 1997. — С. 57; Мяловицка Н. Конституційно-правова реформа і методологія науки конституційного права. Ср.: Орзих М. Ф. Содержание методологии юридической науки // Известия вузов. Правоведение. — 1973. — № 1.

¹ См.: Орзих М. Ф., Крусян А. Р. Современный конституционализм в Украине. Гл. 4.

² Эти принципы иногда столь широко истолковываются, что к компетенции конституционного правосудия относят определение конституционности самих конститу-

ционных положений в контексте общих принципов конституционного строя (анализ практики Конституционного Суда России и законопроектных работ Государственной Думы России см.: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть. — С. 45–47).

³ См.: Орзих М. Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція. — Одеса: Юрид. л-ра, 2000. — С. 14.

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ТА СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ В УКРАЇНІ

*Конституція України у судових рішеннях /
М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький —
К.: Юрінком Інтер, 2011. — С. 4—15.*

Конституціоналізація державного та суспільного життя в Україні — це складні процеси забезпечення конституційної законності — конституційності (відповідності Конституції України дій або бездіяльності суб'єктів права, нормативно-правових актів та актів правозастосування), належної конституційної свідомості (знання, теорія, наука, ідеологія, психологія), конституційного конструювання у нормальних, звичайних умовах або у «позаштатній», конфліктній чи кризовій ситуації (конституційна інженерія), надбання суб'єктами права конституційних умінь та навичок (конституційна технологія), сталої конституційної практики, що передбачає звернення не тільки до діючих у конституційно-правовій реальності юридичних постулатів (на рівні догми права) та конституційної ідеології (у широкому розумінні), але й до презумпцій, традицій та звичаїв, навіть конституційно-правових фікцій, поза яких конституційна практика неможлива.

Ці процеси трансформуються у функції, повноваження, обов'язки всіх без винятку державних органів за умови виокремлення конституційно-визначених органів, що мають спеціальні функції та повноваження щодо створення (прийняття) конституційних норм, формування конституційних інститутів, принципів, постулатів (догма права), системи законодавства (нормативно-правовий масив), контролю (нагляду) щодо конституційності державної або суспільної діяльності.

Взагалі державні органи, здійснюючи «свої повноваження у встановлених Конституцією межах» (ст. 6 Конституції України), діють «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (частина друга ст. 19 Конституції України).

Так, Верховна Рада України уповноважена у встановленій Конституцією України процедурі вносити зміни у Конституцію України, приймати закони, надавати згоду на обов'язковість міжнародних договорів, які не суперечать Конституції України та стають «частиною національного законодавства України» (частина перша ст. 85, п. 3; ст. 9; ст. 152 Конституції України). Президент України, виступаючи «гарантом... додержання Конституції України», має

визначені виключно Конституцією повноваження у процесах внесення змін до Конституції, законотворення, установчі, номінаційні та контрольні повноваження, повноваження у процесі визначення конституційності дій та актів інших суб'єктів права, «на основі та на виконання Конституції видає укази та розпорядження» (частина друга ст. 102, ст. 106; ст. 93; частини восьма — десята ст. 118; частина друга, п. 1 ст. 150). Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів виконавчої влади «у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами Президента України», має конституційно визначені повноваження у процесі законотворення, формування системи законодавства, забезпечення «виконання Конституції і законів України» (частини перша і третя ст. 113; частина перша ст. 93; частина перша ст. 117). Судова влада здійснюється «відповідно до конституційних засад», згідно з якими «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі», до основних засад судочинства віднесена законність. Конституційному Суду України надані повноваження вирішувати «питання про відповідність законів та інших правових актів», міжнародних договорів Конституції України (конституційності) та надавати «офіційне тлумачення Конституції України та законів України» (частина друга ст. 124; частина третя, п. 1 ст. 129; ст. 1 п. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

У наведеній системі органів державної влади, що діє на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу, судову (частина перша ст. 6 Конституції України), також стосовно всіх інших рівнів державних органів особливе місце та рольову позицію щодо забезпечення складових процесів конституціоналізації державного і суспільного життя займають суди, що «підносяться у судових суперечках над авторитетом будь-якої іншої влади... судова влада, — слушно доводять А. Селіванов та А. Стрижак, — це та влада, яка здатна встановлювати правомірність діяльності (поведінки) всіх суб'єктів права та вказувати, як має бути використана сила держави для збереження конституційного правопорядку і законності у сферах ведення законодавчої та виконавчої влади... саме закріплення Конституцією

вищої компетенції судів дає підстави стверджувати про концентрацію «сили» судової влади на конституційному рівні» не тільки щодо встановлення правомірності поведінки учасників суспільних відносин, але ж й правомірності самих законів. В цьому «вищий ресурс впливу» суду на всіх суб'єктів права та підґрунття для пропозиції надання судам повноважень на офіційне тлумачення норм права, що «забезпечить перевірку на відповідність їх конституційним принципам та встановлення верховенства Основного Закону держави»¹.

Дійсно, якщо Конституційний Суд України має конституційні повноваження визначати конституційність законів та інших правових актів та офіційно тлумачити Конституцію та закони України (частина друга ст. 147 Конституції України) і у такий спосіб «фактично продовжує функцію Верховної Ради України»², хоча й виступає «негативним законодавцем» (Г. Кельзен), суди загальної юрисдикції уповноважені визначати законність актів і дій (бездіяльності) суб'єктів права, і тому, природно, мають одержати повноваження офіційно тлумачити закони і підзаконні акти та у такий спосіб фактично долати прогалини у законі до їх законодавчого заповнення. Взагалі це кореспондує з поглядами, що склалися у світовій юридичній літературі про домінування у процесах подолання, навіть заповнення, прогалин у законодавстві саме суддів: «... у судді нормально бачити головного уповноваженого щодо заповнення прогалин законодавства»³.

Тому непослідовною є чинна Конституція України, що виокремила у ст. 6 судову владу держави, але ж, на відміну від законодавчої та виконавчої влади, визначила її місце у Конституції не в якості «влади», а за характером діяльності — «Правосуддя» (див.: Розділ VIII), на що вказувалося як на неприпустиму неточність ще у процесі підготовки проекту Конституції⁴. Мабуть саме ця конституційна ситуація надала підстави для сумніву, навіть на високих рівнях влади, у тому, що судова влада — це не тільки «орган правосуддя» чи «судова система», а передусім державна влада,

що володіє усіма її ознаками⁵, що підтверджується поточним законодавством. Наприклад, ст.2 (у ред. від 21 червня 2001 р.) Закону України «Про статус суддів» визначала суддів як «посадових осіб судової влади», а прийнятий у 2010 році Закон України «Про судоустрій і статус суддів» вже має окремий розділ I «Засади організації судової влади», відрізняє судову владу від судової системи, визначає суб'єктів, що «здійснюють», «реалізують» судову владу, вказує на «символи судової влади».

І все це не випадково, але ж має історичні витоки. Зокрема, у новітній історії права та правосуддя дійсно по-різному відносилися до визнання суду владою. У класичній Декларації прав людини та громадянина 1789 р. судова влада взагалі не згадується. У французькій практиці та теорії історично склався погляд, що у Франції «ніколи не виникала судова влада» (член Держради Р. Газьє), «судовий інститут користувався окремими повноваженнями. Повноваженнями. А не владою»⁶. Не згадується «судова влада» і використовується «судова система», «система правосуддя» у Резолюції № 1 23-ої Конференції Європейських міністрів юстиції «Правосуддя у ХХІ столітті». Одночасно стосовно до України у Резолюції ПАСЄ від 27 вересня 2001 року судова влада визначається «доволі слабкою»⁷. Комісія Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у березні 1997 р. виражає надію, що «судова реформа в Україні забезпечить ефективну судову владу»⁸, хоча у своєму розгорнутому Висновку від 17–18 грудня 2010 року «Про конституційну ситуацію в Україні» Комісія лише констатує у п. 67, що «справжня конституційна реформа» має відповідати європейським стандартам і цінностям і «Це стосується, перш за все, реформи судової системи»⁹.

Природно, що ця реформа орієнтована на зростання ефективності судової влади, що завжди обумовлено функціональними характеристи-

¹ Див.: Селиванов А. А. Вопросы теории конституционного правосудия в Украине / А. А. Селиванов, А. А. Стрижак. — К.: Логос, 2010. — С. 48–50.

² Селиванов А. А. Теоретичні і практичні погляди на тлумачення Конституційним Судом норм законодавства // Право України. — 1999. — № 10. — С. 37.

³ Fridman W. Legal Philosophy and Judicial Lawmaking / W. Fridman // Columbia Law Review, 1961. — № 5. — Р. 829.

⁴ Див.: Орзіх М. Нотатки вченого на полях проекту Конституції / М. Орзіх // Голос України. — 1992—3, 7, 20 жовтня.

⁵ Див.: Виступ Президента України на II з'їзді суддів України, запропонований Президентом проект Закону про владу та Косолапов А. Судова влада або судова система? / А. Косолапов, І. Струк // Голос України. — 1995. — 17 січня.

⁶ Цит. по: Судебные системы западных государств. — М.: Международные отношения, 1991. — С. 160.

⁷ Conference of European Ministers of Justice. — London, 2000; Текст Резолюції ПАСЄ від 27 вересня 2001 р. стосовно додержання обов'язків та зобов'язань України // Голос України. — 2001. — 13 жовтня.

⁸ Цит. по: Проблеми розвитку конституційного законодавства України: збірник висновків Європейської Комісії). — К.: Парламентське вид-во, 2010. — С.364

⁹ [Електронний ресурс] Режим доступу : Документ 994 а 36, редакція від 17.12.2010 року // Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради України.

ками та складом повноважень. У цьому сенсі судова влада фактично має всеосяжну компетенцію, що виходить за межі функції правосуддя (ст. 124 Конституції України) — рішення в особливому процесуальному порядку, соціальних конфліктів правового характеру. Ця діяльність є державною, здійснюється гласно, відкрито для суспільства, скерована на надання йому соціальних послуг, а у разі захисту суб'єктивних публічних прав людини — може бути спрямована «проти суспільства в особі держави та її посадових осіб»¹.

Виконуючи ці функції, суд здійснює судовий контроль стосовно посадових осіб та органів інших гілок влади, формально та фактично є останньою інстанцією у суперечках, де стороною виступає державна влада (виконавча та законодавча)². У сучасному світі це — нормативне та доктринальне положення суду. Не випадково відомий вчений-юрист Л. Фридмен у монографічному дослідженні «American Law» аналіз гілок влади розпочинає з судової влади³.

Контрольна функція суду у відношенні інших гілок влади — найбільш переконливе свідчення його властивостей: суд самостійно приймає рішення, його рішення є обов'язковими для адресатів рішення та інших суб'єктів, що функціонують у сфері дії рішення. У рішенні вказуються забезпечувальні засоби для його реалізації у встановлені судом (у межах закону) строки. Та, не дивлячись на те, що Конституція України не виокремлює судовий контроль як самостійну функцію суду, а в літературі нерідко ця функція ототожнюється з правосуддям чи розглядається як його продовження, суд, залишаючись у межах судової влади, незалежно від визнання самостійності контрольної влади, має бути включений у систему державних органів з контролю за додержанням законності (пор.: п. 9 Перехідних положень Конституції України).

Найбільш переконливим прикладом контрольної функції суду і її проявів є судово-правове реформування досудового слідства. Конституційні положення про те, що обрунтованість тримання людини під вартою «має бути перевірена судом» (тобто піддана судовому контролю) (ст. 29 Конституції України), рішенням суду встановлюється обрунтованість огляду і обшуку житла чи іншого володінні особи (ст. 30),

можливість обмеження гарантії таємниці листування, телефонних переговорів, кореспонденції встановлюються (у порядку контролю) судом (ст. 31) та інші відображені, конкретизовані в Законі України від 21 червня 2001 року «Про внесення змін до Кримінально — процесуального кодексу України», знайшли відображення у проекті нового Кримінально — процесуального кодексу. Для захисту прав людини ці новели мають особливе значення. Досить вказати на «популярність» у правоохоронних органів застосування такого запобіжного заходу як взяття під варту. Вже введені зміни до Кримінально-процесуального кодексу, безсумнівно, ускладнюють роботу слідчих, але підсилюють механізм захисту прав людини розширенням контрольних функцій суду. «Судовий контроль за слідством — важлива гарантія, значення якої в правовій державі важко переоцінити»⁴.

Особливе місце в системі судової влади займає Конституційний Суд України. На відміну від судів загальної юрисдикції Конституційний Суд не уповноважений розглядати індивідуальні скарги, подання громадян про відвід складу Суду з метою забезпечення неупередженості суддів, конституційне провадження не може бути ініційовано Судом, а його рішення мають негативний характер — анулювання, а не припису. Це, безсумнівно, обмежує можливості Суду і має бути враховано при доопрацюванні відповідного законопроекту, який знаходиться у провадженні Верховної Ради України.

Типовий приклад, що є актуальним у сучасних умовах реформування в сфері соціального захисту населення і є додатковим аргументом для новелізації чинного Закону про Конституційний Суд — справа, що пов'язана із застосуванням ст. 56 Конституції України (право на відшкодування за рахунок держави шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади) та ініційоване Верховним Судом України, який визнав неконституційними ст. 32 Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» та ст. 25 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік». Підставою для рішення було віднесення витрат з реалізації ст. 56 Конституції України стосовно правоохоронних органів на рахунок утримання цих органів. Рішення юридично і морально обрунтовано, враховуючи те, що зазначені статті фактично не передбачають можливостей для реалізації ст. 56 Конституції, але це «негативне» рішення не вирішило проблему щодо виокремлення законо-

¹ Henkin L. The rights of man today / L. Henkin. — Boulder (Colo.), 1978. — P. 2.

² Див.: Савицкий В. М. Организация судебной власти в Российской Федерации / В. М. Савицкий. — М., 1996. — С. 52; Головатий С. П. Верховенство право: Український досвід. Кн. Третя / С. П. Головатий. — К.: Фенікс, 2006. — С. 1546.

³ Фридмэн Л. Введение в американское право / Л. Фридмэн. — М., 1992.

⁴ Див.: Боботов С. В. Правосудие во Франции / С. В. Боботов. — М., 1994. — С. 49.

давцем окремої бюджетної статті для реалізації ст. 56 Конституції. У 2004 році Конституційний Суд розглядає подібне (за актом — предметом розгляду) справу про відповідність Конституції України (конституційність) ст.ст. 44, 47, 78, 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» та конституційне подання Верховного Суду України про конституційність частини другої, третьої, четвертої статті 78 зазначеного Закону. Конституційний Суд об'єднав ці подання в єдине провадження (Ухвала від 7 липня 2004 р. і Рішення від 1 грудня 2004 р. — № 20-рп/2004) і в мотивувальній частині послався на свою правову позицію про те, що, «оскільки для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (ст. 48 Конституції України), який принаймні, не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя ст. 46 Конституції України), то звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається.... Однак практика ревізування пільг, компенсацій і гарантії триває». Відповідні положення Закону про призупинення дії або обмеження пільг, компенсацій, гарантії були визнані неконституційними¹.

Одночасно Конституційний Суд визнає неконституційними закони та інші правові акти не тільки у випадках, коли вони не відповідають Конституції України, але й тоді, коли «була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» (частина перша ст. 152 Конституції України) і це є значущим для конституційного правопорядку повноваженням не тільки тому, що процес взагалі має «навіть більше значення, аніж норми, що стосуються матеріального права»², але ж тому, що процес є доленосним щодо демократичного розвитку держави, «демократія, — за відомим висловом, — це процедура».

Наочним прикладом є Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року — № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)³. Суд виходив з того, що конституційній ревізії підлягає

не нормативно-правовий зміст Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» (хоча й зміст Закону викликав суттєві заперечення у вчених — юристів, політологів та практикуючих фахівців⁴), а процес його підготовки, ухвалення та прийняття, тобто конституційний процес, зокрема, законодавче провадження, неухильне дотримання порядку якого є гарантією конституційної законності, забезпечення стабільності конституційного ладу України.

Порушення принципу конституційного порядку виявилось в тому, що Закон № 2222-IV був прийнятий шляхом «пакетного» голосування тобто шляхом проведення одного голосування за прийняття кількох законів. Так, на голосування були поставлені «законопроекти 4180 — з уточненням Тимчасової спеціальної комісії, що зберігають чинну Конституцію України, а також стосується її перехідних положень, 3207—1 доопрацьований та 6372-Д»⁵.

Конституція України за своєю природою займає особливе місце в системі конституційного законодавства і тому неприпустимим та таким, що порушує принцип верховенства права та Конституції, є прийняття Закону про внесення змін до Конституції одночасно (єдиним голосуванням) з іншими законами. Виходячи з теорії установчої влади і обґрунтованих нею особливостей Основного Закону, ґрунтуючись на правовій позиції Конституційного Суду України про юридичну природу Конституції, згідно з якою «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу»⁶, а також враховуючи положення Конституції України про порядок внесення до неї змін (розділ XII), є підстави для твердження, що закони про внесення змін до Конституції України за своєю природою фактично є конституційними законами.

Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», який було прийнято разом з Законом №2222-IV, є теж, безумовно, конституційним законом, але ж за юридичною природою, порядком прийняття та наслідками не може отождествлятися із законами про внесення змін до Конституції України (що стають частиною Конституції) і тому прийняття цих різних за сутністю, правовою природою, процесом,

¹ Офіційний вісник України. — 2004, №50. — Ст. 3289.

² Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид. — М.: Международные отношения, 1967. — С. 41.

³ Вісник Конституційного Суду України. — 2010. №6. — С. 36—46.

⁴ Див.: Орзіх М. Рестарт політичної реформи в Україні: науково-прикладні підстави та конституційно-правові наслідки / М. Орзіх // Юридичний вісник. — 2010. — №4.

⁵ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOYR/index.htm/>

⁶ Офіційний вісник України. — 1997. — № 42. — С. 59

наслідками прийняття законів єдиним, так званим «пакетним» голосуванням, порушує ієрархічну цілісність законодавства України та процесуальний порядок законотворення.

Крім того, Конституція України не передбачає прийняття законів у такий спосіб — «пакетним» голосуванням (стаття 91, розділ XIII Конституції України) і тому використання Верховною Радою України цього, не передбаченого Конституцією засобу при прийнятті Закону, є порушенням частини другої ст. 19 Конституції України.

Сумніви щодо конституційності наведеного Закону виникають у результаті аналізу процесу його прийняття при зіставленні з вимогами, які встановлюються чинною Конституцією України до процедури внесення змін до Конституції.

Ця процедура встановлена розділом XIII (статті 154 — 159) Конституції України. Для законопроектів (крім законопроектів, що передбачають зміни до розділів I, III та XIII Конституції) основними процедурними етапами ухвалення таких змін є попереднє схвалення відповідного законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України та прийняття його на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Окрім цього, під час розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України передбачено застосування механізму попереднього конституційного контролю. Наявність висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України звернення до Конституційного Суду України про дачу висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції є важливою стадією здійснення «особливого виду законодавчої діяльності»¹, а у п. 2 резолютивної частини Рішення від 9 червня 1998 р. Суд зазначає, що «положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умо-

ви наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України»².

Таким чином, згідно з тлумаченням статті 159 Конституції України, що Конституційний Суд України надав у Рішенні від 9 червня 1998 р. №8-рп/98, обов'язковий перевірці Конституційним Судом на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154—156 Конституції України, але й всі поправки, що внесені до нього при розгляді у Верховній Раді України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України від 19 вересня 2003 р., поданий народними депутатами України, зареєстрований за №4180 був направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України³. Згідно з Висновком Суду від 10 грудня 2003 р. законопроект визнаний таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України⁴. Верховна Рада України своєю Постановою від 23 червня 2004 р. попередньо схвалила зазначений законопроект і повторно звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням про надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України у зв'язку з тим, що в процесі розгляду Верховною Радою України до тексту законопроекту були внесені поправки⁵. Розглянувши цей законопроект разом з внесеними до нього поправками, Конституційний Суд України дійшов висновку, що він відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України⁶.

Але порівняльний аналіз положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2222-IV від 8 грудня 2004 р.) та положень проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180) з внесеними до нього поправками, щодо якого надано Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 свідчить, що текст Закону, прийнятого Верховною Радою України, має відмінності від тексту, який перевірявся Конституційним Судом України.

Таким чином, 8 грудня 2004 р. на розгляд і прийняття Верховної Ради України був внесений законопроект про внесення змін до Конституції

¹ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?User=079>

² Офіційний вісник України. — 1998. — №23. — С. 118.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 8. — С. 68.

⁴ Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — С. 2706.

⁵ Голос України. — 2004. — 1 липня.

⁶ Офіційний вісник України. — 2004. — № 42. — Ст. 2777.

України з поправками, щодо яких Конституційний Суд України не надавав відповідного висновку, що є порушенням вимог ст. 159 Конституції України. Законопроект з внесеними до його тексту поправками мав бути направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Отже, не був здійснений обов'язковий попередній конституційний контроль за законопроектом, який вносить зміни до Основного Закону України. Зокрема, у п. 4.4. Рішення від 5 жовтня 2005 р. Суд вказував: «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема...вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений Розділом XIII чинного Основного Закону України...Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права... є неконституційними і незаконними»¹. З цього приводу є сенс звернути увагу на позиції Генерального секретаря Ради Європи, котрий попереджував, що «ми сприймемо тільки ті зміни Конституції, що будуть прийняті тільки конституційним шляхом»² та Парламентської Асамблеї Ради Європи, яка, нагадуючи про свої Резолюції №№ 1346 (2003) та 1364 (2004), де вона наголосила, що під час внесення змін до Конституції України має бути суворо дотримано всіх положень чинної Конституції, висловила «глибокий жаль, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року, схвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи... було схвалено без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 української Конституції та як це витлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 1998 року. Тому Парламентська асамблея наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам»³. Конституційний Суд України фактично реалізував ці рекомендації авторитетних європейських структур, визнавши неконституційним Закон України № 2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної

процедури його розгляду та прийняття», що означає «відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222»⁴. Крім вказаних повноважень Конституційного Суду, на його роль у конституціоналізації державного та суспільного життя впливає його загальний потенціал⁵: швидко та ефективно реагувати на системні зміни в механізмі правотворення та правозастосування; сприяти системності цього механізму, впливати на всі його елементи (нормативні, процесуальні, інституційні); виносити рішення, що не підлягають оскарженню; використовувати преюдиційності власних рішень або відомий прецедентний система права принцип «тлумачення, що змінюється»; офіційно тлумачити Конституцію і закони України як виключне повноваження Суду. Використовуючи цей потенціал, Суд дотримується змісту та духу Конституції України (загальних принципів, конституційної ідеології, в основі якої — принцип верховенства права) та прецедентного європейського права, особливо щодо прав і свобод людини і громадянина. Стосовно цієї найважливішої, з погляду на конституційний постулат про найвищу соціальну цінність людини (частина перша ст. 3 Конституції України), складової конституційного правопорядку діє судовий захист, що не обмежений національною системою судів, включає міжнародні судові органи, зокрема Європейський суд з прав людини, що функціонує як «самий ефективний правозахисний механізм»⁶. Тут преюдиційно виникає проблема прийнятності справи для розгляду в Європейському суді з прав людини, можливості інтеграції суду в загальний механізм захисту прав людини. Саме цей суд, за словами його колишнього голови Р. Рісдала, «може служити останнім притулком для громадян»⁷, що використали всі національні засоби — доступні, доцільні, ефективні. Вичерпання національних можливостей захисту прав людини за вказаними критеріями, підтвердженими практикою суду, означає субсидіарний характер діяльності суду щодо національних засобів захисту прав людини. Але

¹ Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — Ст. 2605

² Цит. по: Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: Концептуальний підхід, Стратегічні пріоритети. — 2008. — №2 (7). — С. 151

³ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/?day from>

⁴ Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 6. — С. 46–45.

⁵ Див.: Орзіх М. Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні / М. Орзіх // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Жовтень 2000. — Одеса, 2001. — С. 138 та наст.

⁶ Гусейнов Л. Г. Международная ответственность государств за нарушение прав человека / Л. Г. Гусейнов. — К., 2000. — С.160.

⁷ Рісдал Р. Проблемы защиты прав человека в объединенной Европе // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 36.

безумовним є визнання Європейського суду з прав людини частиною загального механізму захисту прав людини. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», вказує на обов'язок держави використовувати рішення Європейського суду з прав людини, втілювати в українське судочинство і адміністративну практику європейські стандарти прав людини (див. Преамбулу). Це показовий приклад щодо виконання державою міжнародних договорів.

При цьому, міжнародні акти, як правило, прямо не передбачають зобов'язань держави у сфері правотворчої активності, до прийняття нових або зміни чинних законів. «З природи договорних зобов'язань та зі звичаєвого права випливає спільний обов'язок держави привести своє внутрішнє право відповідно до зобов'язань з міжнародного права... незабезпечення такої відповідності саме по собі не представляє прямого порушення міжнародного права»¹. Порушення фіксується стосовно до конкретного випадку. Цю позицію неоднаразово висловлював Європейський суд з прав людини, рунтуючись на ст. 34 Конвенції про права та основоположні свободи. Одночасно у практиці суду не поодинокі випадки прямого впливу на суб'єктів правотворчості держави, навіть стосовно до Конституції. Так, в одному із рішень вказується, що «у разі, коли порушення одного з основних прав та свобод є результатом невиконання зобов'язання щодо прийняття внутрішньодержавного законодавства, настає міжнародна відповідальність держави за це порушення»². В іншому рішенні не заперечується «можливість відповідальності держави — відповідача, Конституція котрого могла б протиречити зобов'язанням», що впливають з міжнародного акту»³.

Таким чином, держава (національний законодавець) виявляється відповідальною не тільки за видання або збереження правового акту, що суперечить міжнародним документам — «законодавче порушення», а й за неприйняття відповідного закону — «законодавчий недогляд». Тут не має значення «статус» міжнародного акту відносно національного законодавства — визнання подібного акту частиною законодавства, як в Україні, або його пріоритетності перед національним законодавством, як у ФРН. Зна-

чим є «розташування» міжнародного акту в ієрархії законодавства. Так, ст. 9 Конституції України, визнаючи міжнародні договори частиною національного законодавства, частиною другою статті «розташовує» їх ієрархічно нижче Конституції, але не зрівнює їх, як це доводиться в літературі⁴, за юридичною силою з законом або іншим нормативним актом. Це ускладнює пряме правозастосування судом міжнародних актів. Тут не допоможе Закон від 22 грудня 1993 року «Про міжнародні договори України», що встановлює п. 2 ст. 1 пріоритет міжнародного договору щодо законів України, тому що це положення не відповідає ст. 9 Конституції України і в силу п. 1 її Перехідних положень не діє. Не вирішать проблему і вказівки в проекті Закону «Про нормативно-правові акти» про те, що «Конституція України в системі нормативно-правових актів має найвищу юридичну силу» (ст. 7 п. 1.1) але ж «чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, мають вищу юридичну силу...», ніж інші нормативно-правові акти, крім Конституції України (ст. 8 п. 1). У зв'язку із цим, а також з урахуванням законодавчого визнання практики Європейського суду з прав людини як джерела українського права,⁵ актуалізується більш загальна проблема про судову практику як джерела права. У науковій літературі та у середовищі практикуючих юристів існують різні погляди щодо цього⁶. Але ж, незалежно від вирішення проблеми, слід погодитися з докіром на нашу адресу європейських юристів — у явно недостатньому використанні прецедентів і доктрини у посткомуністичній юстиції, і американських юристів, що взагалі нерідко дивуються, як серйозно їхні європейські колеги відносяться до дотримання букви закону і як недбало щодо власної практики⁷.

⁴ Див.: Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика). — Дис. канд. наук. — К., 2004. — С. 20–21.

⁵ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. — № 3477-IV. — Ст. 17. — п. 1 // Голос України. — 2006. — 5 квітня.

⁶ Пор., наприклад, Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права / Р. З. Лившиц. — М., 1997; Марченко М. Н. Источники права. Глава 4. — М.: Проспект, 2006; Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. — К.: Юридична думка, 2008. — С. 157 та наст.; Мазурок В. Роль и значение судебной практики для реализации ГК Украины / В. Мазурок // Юридическая практика. — 2003. — № 27 (289); Шалыгин А. Конституция или закон Украины? / А. Шалыгин // Юридическая практика. — 2008. — № 38 (560).

⁷ Докладніше див.: Орзіх М. П. Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні. — С. 140–141.

¹ Броунли Я. Международное право. В 2-х кн. — Кн. 1. — М., 1971. — С. 71

² Див.: Рішення за справою «Ірландія проти Об'єднаного королівства» (The European System for the Protection of Human Rights/ — Dordrecht, Boston, London, 1993. — Р. 29–30.

³ Цит. по: Гусейнов Л. Г. Вказ. твір. — С. 88, 90.

СОВРЕМЕННЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В УКРАИНЕ

*Проблемы современной конституционалистики :
учеб. пособ. / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян [и др.] ; под. ред. М. Ф. Орзиха. —
К. : Юринком Интер, 2012. — С. 50—68.*

Обращение к конституционализму — центральному научно-прикладному феномену конституционного права — предполагает чёткие представления об исторической ретроспективе становления и развития конституционных идей и институтов, свидетельствующей об относимости конституционализма к конституционным явлениям, возникшим значительно раньше, чем сформировались представления о них.

На нашу «правовую почву» они были «пересажены» из инородной социально-политической и правовой действительности с нарушением, особенно на первых этапах становления нового конституционного строя в Украине, правил юридического континуитета, межсистемной миграции правовых форм.

Не обращаясь к социальной или юридической оценке западного конституционализма, следует принять в наш адрес суждения А. Шайо о том, что у нас «какие угодно идеи, за исключением идеи классического конституционализма»¹. Это не случайность, не совпадение социально-политических обстоятельств или результат волевых политических решений, это имеет исторические, логические и юридические основания.

Поэтому формирование правильных представлений о категориальном значении, содержании и понятии конституционализма, его предпосылках, природе, состоянии и развитии в Украине обуславливают системное знание конституционно-правовой действительности, усвоение умений и навыков применения конституционных предписаний, постулатов, традиций на практике. Именно конституционализм обеспечивает решение не только научно-практических проблем, но и учебно-методических задач. Однако в учебной литературе (учебниках, пособиях) этот конституционный феномен либо игнорируется, либо отождествляется с конституцией и ее историческим развитием, либо, в лучшем случае, получает ограниченную общими определениями характеристику с акцентом на философский, политологический или юридический подходы к этому системному конституционному явлению. Отсутствует единое представление (мнение) о конституционализме, его со-

ставных, логике его бытия и развития в научной литературе.

Термин «конституционализм» используют с конца XVIII — начала XIX столетия для определения, главным образом, американской доктрины верховенства писанной конституции по отношению к обычным законам. Реальность, обозначенная этим термином, появляется еще в городских правовых системах Западной Европы в XI-XII веках, а истоки этой реальности уходят во времена древнегреческих конституций, действовавших за несколько столетий до нашей эры и о которых известно лишь по трудам Аристотеля.

В период принципата Древнего Рима появляются наряду с актами римского сената (*senatus consultus*) императорские распоряжения различных видов, которые получили наименование конституций (*constitution ediktum, mandatum, decretum, rescriptum*). Их содержание и место в развитии правовой системы Рима представляют интерес прежде всего как экскурс в этимологию понятия. Ближе к современным представлениям являются конституционные акты «Великая хартия вольностей» (Англия, 1215), «Форма правления государства Англии, Шотландии, Ирландии и владениями, к ним относящимся. Орудие управления» (1653), Билль о правах (Англия, 1689), в которых уже просматриваются конституционные идеи Декларации прав человека и гражданина (1789), в том числе то, что права человека должны признаваться «естественными, неотчуждаемыми, священными» или, актуальный для сегодняшнего дня, призыв Великой Хартии Вольностей: «Никому не будем продавать правосудие, никому не будем отказывать в нём или откладывать его».

Современный конституционализм связан ещё с первыми конституционными актами Северной Америки 70–80-х годов XVIII столетия: с Декларацией прав Вирджинии, Биллем о правах Пенсильвании, Биллем о правах Нью-Гемпшира, Конституциями Северной Каролины, Мериленда, Массачусетса и другими подобными актами, утверждёнными в штатах Нью-Йорк, Нью-Джерси, Джорджия, и, наконец, Конституцией США (1787), имеющей самую длительную историю существования. К этому же периоду развития конституционализма относятся Декларация прав человека и гражданина (Франция), Конституции Франции и Поль-

¹ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). — М., 1999. — С. 11.

ши, а также первый конституционный акт в Украине — «Правовой уклад и Конституции относительно права и вольностей Войска Запорожского», известный как Конституция Пилипа Орлика (1710). Несмотря на то, что она практически действовала на ограниченной территории Правобережной Украины и недолгое время, эта Конституция оставила значительный след в истории украинского конституционализма. Наряду с хартиями конституционного характера, действовавшими на территории Украины — Магдебургским и Любекским правом, а также Манифестом Российской империи «Об усовершенствовании государственного порядка» 1905 года, документ Пилипа Орлика относится к так называемым «старым» конституциям «первой волны», их иногда называют инструментальными (ориентированными на моделирование механизмов государственной власти). Они были первыми предпосылками формирующегося современного украинского конституционализма.

Советские конституции (Союза ССР, союзных и автономных республик) исторически также относятся к этому периоду, хотя все они (в том числе советские конституции после Второй мировой войны) имели откровенно идеологизированный, декларативный характер и ни одна из них не имела прямого (непосредственного) действия. Их номинальность не даёт оснований для признания советского конституционализма в рамках действия этих конституций.

«Вторая волна» (период между Мировыми войнами) дала миру «новые» конституции и захватила практически все страны Европы, Америки, Новой Зеландии. Для этих конституций характерным является внимание к правам и свободам человека и гражданина, демократизации государственного строя. Эти конституционные постулаты нашли дальнейшее развитие в «новейших» конституциях (после Второй мировой войны), которые получили характеристику «третьей волны» конституций. К ним относятся также постсоветские, постсоциалистические конституции (иногда их выделяют как «четвёртую волну»).

Классический конституционализм уходит своими корнями уникальную историю правовой культуры Запада, западную традицию права¹ и зиждется на частной собственности, ограничении (самоограничении) государственной власти в пользу гражданского общества и индивидуальной свободе, приобретающей юридическую форму субъективного публичного права как «права против общества в лице государства и его должностных лиц»² с последующим включением в

его содержание составных третьего поколения прав — коллективных. Европейская культура — это «прежде всего..., личностная культура (в этом ее универсализм)» (Д. С. Лихачев).

Применительно к конституционализму его демократизм в качестве антипода государственному абсолютизму исторически связан именно с либерализмом, который практически во всех конституционных государствах, включая конституции «третьей волны», столкнулся с необходимостью ограничения демократии, ее деструктивных форм. Потому конституционализм и демократия — не тождественные явления, «в лучшем случае их отношения могут быть охарактеризованы как напряженная граница взаимного недоверия». Естественно, современная конституционная система не может существовать «без демократической легитимации»³, но предпочтение должно быть отдано личностным ценностям, индивидуальным и коллективным (прежде всего, относящимся к правам меньшинств) интересам, индивидуальной свободе, которая призвана «обуздать демократию» (А. Токвиль). В противном случае политический режим получает определение «нелиберальной демократии» или вообще «недемократии»⁴.

Эти особенности исторического процесса формирования идей конституционализма и их практической реализации в правовом и государственном бытии стран мира обуславливают необходимость не столько обратиться к исторической ретроспективе, сколько к тому, к какой правовой и государственной действительности интегрируют идею и практику современного конституционализма.

В Украине в течение полутора десятков лет реформирования общества не удавалось решить проблему собственности, даже ее формальные характеристики (форму собственности), и приватизации: законодательство о собственности до 2004 года не было приведено в соответствие с Конституцией, не урегулированы декларирование имущественного состояния и доходов, система регистрации прав на недвижимое имущество, приватизация, весьма далекая от самой идеи справедливости, кроме прочего, первоначально проходила опосредованно через корпоратизацию больших объектов и аренды малых, не меняла формы собственности, а ограничивалась новеллизацией в системе государственного управления имуществом⁵.

³ Sajó A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. — Budapest, 1999. — P. 54.

⁴ Салмин А. Какую Россию мы строим?: Пресс-релиз к заседанию Круглого стола «Какая Россия нас объединяет?» (Фонд «Единство во имя России». Москва, 2 июня 2003 г.) и Орзих М. Личность и право. — Одесса, 2005. — С. XXI.

⁵ В результате подобных процессов «народной» приватизации и теневых трансформаций собственности к сере-

¹ Берман Г. Западная традиция права: эпоха формирования. — М., 1998. — С. 11.

² Henkin L. The rights of man today. — Boulder (Colo.). — 1978. — P. 2.

С 1 января 2004 года вступил в действие Гражданский кодекс Украины, который урегулировал имущественные (гражданские, «собственнические») отношения, привел их в соответствие с конституционными требованиями, указав, в частности, на недопустимость лишения права собственности, кроме случаев, установленных Конституцией и законом (п. 1.2 ст. 3), на запрет вмешательства государства в осуществление собственником права собственности (п. 6 ст. 319). Однако, во-первых, в связи с принятием Гражданского кодекса Украины в 2004 году был отменен Закон Украины «О собственности» без учета того, что Кодекс не регулирует весь спектр «собственнических» отношений, представленных в указанном Законе, поскольку по своей юридической природе этот Кодекс — закон частного права и потому не в состоянии регулировать публичную по природе собственность, которая является составляющей предмета регулирования конституционного и других отраслей публичного права. Во-вторых, одновременно введен в действие Хозяйственный кодекс Украины, во многом снисвелировавший гражданско- (частно)- правовое регулирование собственности. Достаточно привести в принципе верное определение п. 1 ст. 5 Хозяйственного кодекса: «Правовой хозяйственный порядок в Украине формируется на основе оптимального соединения рыночного саморегулирования экономических отношений субъектов хозяйствования и государственного регулирования макроэкономических процессов, исходя из конституционного требования ответственности государства...». Если учесть, что значительная часть украинской промышленности и более половины земельных ресурсов в тот период находились в государственной собственности, то на практике государство вышло далеко за пределы «государственного регулирования макроэкономических процессов», оказалось, во всяком случае, субъектом управления большого объема имущественных объектов в сфере микроэкономики. Положение осложнялось также сохранением Хозяйственным кодексом права хозяйственного ведения и оперативного управления в отношении имущества государственных предприятий (исключение в 2005 году из п. 3 ст. 55 «права оперативно-хозяйственного использования имущества» не меняло сути дела) и одновременным признанием Гражданским кодексом за юридическими лицами права собственности на принадлежащее

дине 2005 года 60% собственности принадлежало 200 семьям крупных собственников, 20% собственности — 90% населения Украины и столько же в общем объеме ВВП осталось в государственной собственности (Голос Украины. — 2005. — 18 мая).

им имущество. Принципиальным является отношение Кодексов к формам собственности, в частности, Хозяйственный кодекс, в отличие от Гражданского, признает форму коллективной собственности (устанавливая существенно иной порядок образования закрытых акционерных обществ).

Решение в этой важнейшей сфере общественных отношений одних задач порождало новые проблемы. Так, достаточно объемное законодательство о банкротстве предприятий, направленное на оздоровление, санацию экономических макро- и микроструктур, дало возможность использовать его как инструмент передела собственности. Нередко предприятия в результате финансового оздоровления фактически ликвидировались как юридические лица, изъятие имущества, прав и обязанностей в этих случаях приводило к появлению «бумажных» акционерных обществ, которые нельзя ликвидировать — нет законных оснований, но продолжать хозяйственную деятельность они не в состоянии.

В этих условиях осталась нерешенной задача обеспечения надежной правовой защиты всех форм собственности, и прежде всего, частной собственности, стимулирования населения к приобретению частной собственности¹. Национальные средства защиты собственности, в том числе судебные, оказываются недостаточно эффективными, в ряде случаев под влиянием «внешних сил» не способны защитить собственника, который вынужден обращаться в международные судебные инстанции.

Что касается процессов ограничения власти в условиях действия принципа разделения властей (в современном звучании точнее: единства, разделения и субсидиарности властей), то здесь преобладает борьба за распределение власти с обострением противостояния между исполнительной и законодательной ветвями власти, деструктивными действиями оппозиционных сил. Практически все попытки и опыт реформирования общества и государства, механизма государственной власти до и после принятия Конституции Украины 1996 года имели приоритетную направленность — распределения и перераспределения властных полномочий в треугольнике Верховный Совет (Рада) Украины — Президент Украины — Кабинет Министров Украины. Несмотря на провозглашенную Президентом Украины еще в 2002 году цель современного этапа конституционной

¹ Украина: поступь в XXI век. Стратегия экономической и социальной политики на 2000—2004 гг. Послание Президента Украины к Верховной Раде Украины. 2000 год // Голос Украины. — 2000. — 2 февраля. См. также: Бокий Н. Егпе один виток перераспределения собственности и узурпации власти // Голос Украины. — 2003. — 17 января.

(политической) реформы — «создание предпосылок для повышения реальной роли партий и структур гражданского общества и внедрения демократических институций»¹, содержание всех в последующем зарегистрированных в Верховной Раде Украины проектов изменений к Конституции Украины, в основном, сводится к вопросу о распределении — перераспределении властных полномочий, компетенции между ветвями власти, Президентом, прокуратурой и связанном с этим порядком формирования (выборы, назначение) конституционных органов государственной власти Украины. Рефлексией на эту ситуацию явилось зафиксированное Институтом политики общественное мнение о необходимости уменьшить полномочия Президента, Верховной Рады, Правительства.

Комиссия Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия) ещё в 2003 году обращала внимание на реальную целенаправленность политической реформы в Украине, которая вообще прямо не касается формирования современной политической системы, эффективной политической демократии, не способствует достижению «цели приближения Украины к европейским демократическим стандартам». Докладчики по Украине Парламентской Ассамблеи Совета Европы уже в 2008 году в Информационной записке о визите в Украину высказали «главную» обеспокоенность тем, что все дискуссии по утверждению новой Конституции Украины порождены стремлением к перераспределению властных полномочий, а не желанием реформировать политическую и правовую системы, приблизив их к европейским стандартам.

Эти замечания достаточно содержательны и важны для формирования современного конституционализма в Украине, поскольку развитие украинского конституционализма в условиях, когда европейская интеграция становится главным измерением украинской конституционной действительности, воспринимаются как «мировое конституционное измерение», по своей природе европогенное, имеющее «цивилизационное воздействие «старого континента» (В. Н. Шаповал).

Среди обязательных социально-правовых предпосылок конституционализма приоритетное значение имеет признание и обеспечение прав и свобод человека и гражданина — условие, вероятно, главное, без которого невозможен современный конституционализм. На это применительно к признанию государства конституционным указывала еще Декларация прав челове-

ка и гражданина — первый конституционный акт «первой волны» европейских конституций: «общество, в котором не обеспечено пользование правами, — указывается в ст. 16 Декларации, — не имеет Конституции».

В послевоенный период с принятием ООН Всеобщей Декларации прав человека (1948 год) человеческое измерение конституционности государств получило международные «публичные стандарты» как источник национального правотворчества², а проблема прав и свобод человека приобрела всеобщее значение. Стремительно развиваются универсальные и региональные институты, основанные на гуманитарных международно-правовых принципах. Несмотря на то, что согласно Уставу ООН Всеобщая Декларация прав человека имеет рекомендательный характер, Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН (217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) она признана «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Последующие международно-правовые акты, традиционно включенные в Международный Билль о правах человека, обычно не обходятся без ссылки на Декларацию или воспроизведение ее положений.

Региональные международно-правовые акты последовательно продолжают эти гуманистические идеи, утверждая, что «государства несут обязанность, независимо от их политических, экономических и культурных систем, поощрять и защищать права человека и основные свободы»³. Принятая государствами Европы и Америки Парижская хартия для новой Европы исходит из непроемкости («с рождения»), неотъемлемости и гарантированности прав человека⁴.

Наиболее значимые результаты были достигнуты на европейском континенте в рамках Совета Европы. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее: Конвенция о правах) воспринята многими странами «в качестве образца для своих биллей о правах» (Д. Гомьен). Это типичный пример регионализации как основы гармонизации национальных правовых систем с европейским правом, что особо важно для Украины, провозгласившей европейский выбор.

Юридическая доктрина реагирует на это признанием планетарного гуманизма, который стоит на защите прав человека⁵, расширением

¹ Про організацію роботи з підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції та виборчих законів: Указ Президента України від 3 жовтня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 41. — С. 1903.

² Dworkin R. Law's empire. — London, 1936. — P. 225—228.

³ Документы Венской Всемирной конференции по правам человека. A/CONF/ 157/dc/Add.1. — 1993. — 24 June. — P. 6.

⁴ Парижская хартия для новой Европы // Международные акты о правах человека.

⁵ Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. — 2001. — №5. — С. 89.

представления о гуманитарном праве, доказательством социогуманитарного содержания права и глобального характера проблематики прав человека наряду с экологическими, энергетическими, демографическими проблемами, исходя из того, что «не человек существует для закона, а закон существует для человека», законом в демократическом государстве является «человеческое бытие» (К. Маркс), а «масштабом» социального и юридического права — «сущность человека» (V. Peschka).

Одновременно организации мирового сообщества признают, что ни одна из стран мира «вплотную не приблизилась» (М. Максимов) даже к тому, что было провозглашено в Декларации прав человека и гражданина 1789 года — документе, который представляет для современности достаточно минимальную номенклатуру прав и свобод в сравнении с новейшими международно-правовыми актами и конституционным законодательством государств развитой демократии, с идеями, связанными с созданием Мировой хартии (кодекса) мира и прав человека, или «единой Международной конституции», сначала на европейском, а затем — на мировом уровне¹.

На этом международно-правовом фоне нельзя признать удовлетворительным состояние прав человека и их защиту в современных государствах: в каждом втором государстве мира есть узники совести, в каждом третьем — применяют пытки, больше миллиарда людей живут за чертой бедности. В Украине за время действия Стратегии преодоления бедности (утв. Указом Президента Украины № 637 от 15 июля 2001 года) уровень бедности не изменился и остается на уровне 2009 года — 26, 4%. А показатель в семьях с двумя детьми даже вырос с 35, 9 % в 2000 году до 39, 6% в 2009 году, а семей с четырьмя и больше детей с 70, 8% до 72, 3%. Это свидетельствует, указывает Уполномоченный по правам человека, о неэффективности избранных путей преодоления бедности и это лишь пример, свидетельствующий об общем состоянии и защите прав человека в Украине, которое можно «измерить» динамикой рассмотрения дел в Европейском Суде по правам человека. Наше государство уверенно занимает четвертое место (после России, Турции, Румынии) по ежегодному количеству заявлений, поданных в Суд против него.

Права и свободы человека действуют как индивидуальные или коллективные ценности. Их соотношение с демократизацией и конституционализмом проблемно в теории и на практике.

В частности, индивидуальная свобода в политико-правовой системе конституционализма обычно отождествляется с демократией или вытесняется ею, нередко внешними формами ее проявления, а защита коллективных прав в значительной степени остается предметом дискуссии как в публично-правовой (например, права территориальной громады), так и в частно-правовой сферах. Характерным в негативном смысле является отказ Конституции Украины от выделения в качестве самостоятельной формы собственности коллективной собственности (об этом автор указывал еще в процессе подготовки Конституции) и решение Конституционного Суда Украины от 11 ноября 2004 года №16-рп/2004 о том, что право собственности (потребительской) кооперации, являясь «одной из форм коллективной собственности», охраняется законом «наравне с правами других субъектов права собственности». Но суд оказался непоследовательным, приняв до этого решение от 9 февраля 1999 года № 1—7, ограничивающее действие права об обратной силе закона индивидуальными субъектами права при обоснованных возражениях 3 судей, мнению одного из них о том, что «конституционная норма не может не действовать в отношении людей, которые образовали юридическое лицо».

Здесь необходимо обратиться к более общей политико-правовой проблеме далеко неоднозначного отношения в Украине к идеям либерализма, находящегося в основании классического конституционализма и воспринимаемого как составляющая «глобальных столкновений» (М. Конти), характеристика современной цивилизации.

Поиск украинской национальной идеи, ориентированной чаще всего на «государственнические» ценности (например, независимость государства или признание того, что «разъединенная политически, социально, культурно, религиозно, Украина держится сегодня как целостность именно на государственности» (В. Литвин)), крайне отрицательное отношение к либерализму как политической идее и политике в значительной части отечественной политической публицистике приводят к утверждению, что «либерализм — ... настоящий яд, разрушающий Украину, включая отдельного гражданина и подавляющее большинство народа в целом» и, кроме того, это идеи исключительно «западной модели государства и общества. Следовательно — фактически выступают против исконно нашего, национального, народного..., искусственно культивированное никогда не приживается в специфической ментальности нашего народа» (П.Симоненко, В.Сиренко).

Небезинтересна логика подобных рассуждений: безусловное признание привлекательности

¹ Ги Сорман — Цит. по: Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. — М., 1996. — С. 248.

идей и ценностей либерализма — самоценности индивида и его ответственности за свои действия, принципа незыблемости частной собственности как необходимого условия индивидуальной свободы, наличия свободного рынка, свободной конкуренции и свободного предпринимательства, равенства возможностей, принципов системы разделения властей, сдержек и противовесов, идеи правового государства с равенством всех граждан перед законом, терпимости (толерантности) и защиты прав меньшинств, провозглашения гарантий основных прав и свобод личности (совести, слова, собраний, создания ассоциаций и партий), всеобщего избирательного права. Одновременно достаточно убедительная критика этих идей с помощью аргументации, относящейся не к самим идеям, а к практическому их использованию, внедрению их в практику общественной и государственной жизни современной Украины. При этом не учитывается то, что любая идея может быть доведена в теории до абсурда, на практике — до полной противоположности.

Поэтому в условиях формирования украинского конституционализма главное внимание должно быть уделено не характеристикам идеологии либерализма, а особенностям практического внедрения рационального содержания либеральных идей в процессы государственного и правового строительства в Украине, преодоления сложившейся в стране неудовлетворительной правозащитной ситуации, что признается в отечественной политической и юридической литературе, нарушений элементарных гражданских прав, явно недостаточной политической воли у украинской государственной власти к решительным действиям в сфере защиты прав человека, и особенно отсутствие эффективных механизмов охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Теория и практика безусловно подтверждают решающую роль в системе конституционализма механизменной части системы защиты прав человека в сравнении с определением прав, возведенных в законы государств и международные стандарты. Есть основания полагать, что именно эта ситуация обусловила то, что Конвенция о правах, в отличие от других подобных международных актов, четыре раздела из пяти (более 50 статей из 66, не считая Протоколов к Конвенции) посвятила механизму реализации, обеспечения определенной в Конвенции о правах номенклатуры прав и свобод человека.

В состав механизма защиты прав человека как органическую часть системы конституционализма входят нормативные (прежде всего, материально-правовые), процессуальные и институциональные формы и средства защиты

прав человека. В качестве системообразующих (в системе конституционализма) эти части постоянно взаимодействуют, но требуют, особенно в условиях правовой и политической реформы в Украине, поэлементного научно-практического анализа.

Нормативная часть представлена достаточно объемным законодательством. Однако, во-первых, выполнимость, реализуемость и уровень практического исполнения права нельзя признать удовлетворительным. Во-вторых, половина принятых законов — акты об изменении и дополнении действующих, что свидетельствует о нестабильности, несовершенстве нормативно-правовой базы защиты прав человека в целом. В-третьих, значительное количество нормативно-правовых актов, принятых до принятия Конституции Украины, не приведены в соответствие с ней. В-четвертых, по подсчетам директора одного из бюро ОБСЕ Ж. Штудмана, Украине надлежит принять около 4 тыс. законодательных актов, чтобы привести законодательную базу в соответствие с европейскими стандартами. В-пятых, конституционное законодательство в соответствии с действующей Конституцией сведено к ее нормам, несмотря на то, что по материально-правовым признакам представляет самый значительный в межотраслевом сравнении массив законодательства (более 700 законов). В-шестых, недопустимо, особенно в сфере прав человека (где в соответствии со ст. 92.1 Конституции Украины правовое регулирование должно осуществляться «исключительно законами Украины»), преобладание в общем массиве законодательства подзаконных актов, составляющих 95, 4%. В-седьмых, практически парадоксально в условиях действия конституционного принципа (ст. 19 Конституции Украины) — «никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством» — сохранение в правовой системе страны 60% запретительных норм (при мировых стандартах — до 18%), и эта тенденция сохраняется в законопроектных работах, в частности, в области административного и уголовного права. Наконец, нерешенной остается проблема приведения в соответствие законодательства Украины с международно-правовыми стандартами прав человека. Эта задача связана с новеллизацией всего массива законодательства. Здесь возможны различные пути (способы) имплементации международно-правовых стандартов в отечественную правовую систему.

Международные акты, как правило, прямо не предусматривают обязательств государства в сфере правотворческой активности к принятию новых или изменению действующих законов. Необеспеченность соответствия законов междуна-

родным актам само по себе не является нарушением международного права. Нарушение фиксируется применительно к конкретному случаю. Эту позицию неоднократно высказывал, в частности, Европейский суд по правам человека, основываясь на ст. 34 Конвенции о правах¹. Одновременно в практике суда не единичны случаи прямого воздействия на субъектов творчества государства, даже применительно к конституции государства. Так, в одном из решений указывается, что «в случае, когда нарушение одного из основных прав и свобод является результатом невыполнения обязательства по принятию внутригосударственного законодательства, наступает международная ответственность государства за данное нарушение». В другом решении не оспаривается «возможность ответственности государства — ответчика, Конституция которого могла бы противоречить обязательствам, вытекающим из Конвенции»².

Таким образом, государство (национальный законодатель) оказывается ответственным не только за издание или сохранение противоречащего международному акту закона — законодательное нарушение, но и за непринятие соответствующего закона — законодательное упущение. Здесь не имеет значения «статус» международного акта в отношении национального законодательства — признание подобного акта частью законодательства, как в Украине, или его приоритетности перед национальным законодательством, как в ФРГ. Значимым является «расположение» международного акта в иерархии законодательства. Так, ст. 9 Конституции Украины, признавая международные договоры частью национального законодательства, частью II статьи «располагает» их иерархично ниже Конституции, но не уравнивая их, как это доказывается в литературе³, по юридической силе с законом или другим нормативным актом. Это, в частности, лишает Конституционный Суд возможности толкования международных актов (что подтверждается практикой Суда), затрудняет вообще прямое правоприменение (использование) международных актов в пределах национального правового пространства.

Поиск решения сложившейся проблемной ситуации, во всяком случае, при нынешнем со-

стоянии системы конституционализма и нормативной части механизма защиты прав, находится в его процессуальной части. Процесс вообще имеет не меньшее для охранительной деятельности (охрана и защита прав), а «даже большее значение, чем нормы, относящиеся к материальному праву»⁴, потому что наиболее существенным в любом законе является процессуальная технология действия закона, правовой механизм регулирования и защиты охраняемых законом ценностей.

Эта позиция обоснована не только для отраслей права, имеющих обособленную процессуальную часть. Типичной в этом отношении является основная отрасль права, представляющая правовое обеспечение становления и развития в Украине современного конституционализма — конституционное право, в котором процессуальные нормы «разбросаны» по всему массиву конституционного законодательства. Причем в ряде конституционных законов, например, о выборах, праве избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, явно преобладают процессуальные нормы. В Конституции эти нормы нередко представлены как бланкетные или отсылочные, обязывающие государство принимать специальные законы процессуального характера, реформировать нормативную или институциональную части механизма защиты прав человека. Таким образом установлена конституционная обязанность государства определять порядок предоставления убежища иностранцам и лицам без гражданства (ст. 26), приобретения и отчуждения права частной собственности (ст. 41), доведения до сведения населения страны законов и других нормативно-правовых актов (ст. 57).

Основные трудности в условиях становления отечественного конституционализма возникают с имплементацией практики применения международно-правовых норм, учитывая, что в Европе фактически сложилась норма обычного международного права, согласно которой совокупность решений Европейского суда по правам человека рассматривается в качестве европейского прецедентного права в области защиты прав человека и основных свобод. Возникает проблема имплементации «правовой позиции» Европейского суда по правам человека. Совокупность этих правовых позиций представляет европейское прецедентное право и потому важным является определение их природы.

Есть основание полагать, что не всю совокупность суждений, отраженных в решении Суда,

¹ См., например: Решение по делу «Ирландия против Объединенного королевства» (The European System for the Protection of Human Rights. — Dordrecht, Boston, London. — 1993. — P. 29–30).

² Цит. по: Гусейнов Л. г. Международная ответственность государств за нарушение прав человека. — К., 2000. — С. 88, 90.

³ Лилак Л. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика). — Дис. ... канд. наук. — Київ, 2004. — С. 20–21.

⁴ Давид Р. Основные правовые системы современности. — М., 1967. — С. 41.

возможно воспринять как правовую позицию. Также невозможно ограничить ее местом расположения — в мотивировочной или постановляющей части. Вероятно, необходима логико-смысловая связка, отражающая обоснование решающего суждения мотивировочными доводами. Правовая позиция только как сложная логико-юридическая конструкция, внедренная в юридическую практику, может претендовать на прецедентную природу и в этом качестве применяется (имплементируется) в сфере национального правового регулирования, становится частью системы национального конституционализма. Примером является дело о свободе создания профсоюзов, рассмотренное Конституционным Судом Украины, решение по которому обосновано не только ссылками на национальное законодательство и международно-правовые акты, но и «правовую позицию Европейского Суда по правам человека»¹. Хотя в практике судов общей юрисдикции в Украине обычно использование этих норм ограничивается признанием и исполнением судебных решений иностранных государств, оформлением ходатайств о признании судебных решений Украины².

Важнейшим элементом процессуальной части механизма защиты прав человека является позиция в международно-правовом производстве человека как (индивидуального) инициатора открытия дела. Конституция Украины и Конвенция о правах признает возможность каждого человека при определенных условиях «обращаться за защитой своих прав и свобод, — как указывается в ст. 55 Конституции Украины, — в соответствующие международные судебные учреждения или в соответствующие органы международных организаций, членом или участником которых является Украина». Так преодолевается «опасность того, что человек может стать исключительно объектом» государственно-правового воздействия³ или субъектом права, корреспондирующего обязанности («ответственности» по ст. 3 Конституции Украины) государства, и утверждается отношение к человеку как субъекту публичного права, правомочному на инициирование «запуска» механизма защиты

своих прав и в этом качестве приобретающего международно-правовую правосубъектность. Это положение человека в механизме защиты его прав обеспечивается процессуальной частью механизма при помощи «так называемых фундаментальных процессуальных норм» (К. Круис).

Нормативная и процессуальная части механизма защиты прав человека синтезируются институциональной частью: государственными институтами, использующими свойственные им компетенцию и специальные средства. В целом, относительно процессов развития конституционализма механизм защиты прав человека занимает особенное место в институциональной части украинских реформ, поскольку в компетенции практически всех органов всех ветвей власти — обеспечение прав человека. «Главной обязанностью государства» является «утверждение и обеспечение прав и свобод человека», оно ответственно перед человеком за свою деятельность, «содержание и направленность» которой определяют права и свободы человека, их гарантии (статья 3 Конституции Украины). Так, к исключительной компетенции Верховной Рады Украины относится определение номенклатуры и содержания прав и свобод человека, гарантий этих прав и свобод (п. 1 ст. 92), Президент Украины «является гарантом ... прав и свобод человека и гражданина» (часть вторая статьи 102), Кабинет Министров Украины «принимает меры по обеспечению прав и свобод человека и гражданина» (п. 1 статьи 116), а местная исполнительная власть обеспечивает «соблюдение прав и свобод граждан» (п. 2 статьи 119). Прокуратура представляет интересы граждан в суде, контролирует соблюдение законов правоохранительными органами, в том числе в случае принятия мер, связанных с ограничением личной свободы, соблюдением прав и свобод человека гражданина, законов по этим вопросам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами (пункты 2, 4, 5 статьи 121). Государство создает специализированные органы в сфере прав человека, например, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Уполномоченный по делам соблюдения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который по должности является заместителем Министра юстиции Украины, Национальное бюро по делам соблюдения Конвенции о защите прав человека и основных свобод в составе центрального аппарата Министерства юстиции Украины.

Однако перечисленные и другие органы и организации не имеют такой универсальной компетенции и средств защиты прав человека как судебные институты. В Украине сформирована новая система судов, существенно изменены

¹ Скомороха В. Захист прав і свобод людини Конституційним Судом України в контексті практики Європейського Суду з прав людини // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 42.

² Кононенко О. Правосвідомість судді і перспективи впровадження міжнародних норм у сфері прав людини в практику судового захисту // Право України. — 2001. — № 2. — С. 61.

³ Круїс К. Процесуальні гарантії в Європейській конвенції з прав людини (стаття 6) та Конституція України // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 48.

процедуры прохождения и рассмотрения уголовных дел в судах первой инстанции, введен в действие механизм апелляционного и кассационного пересмотра судебных решений, ликвидирована надзорная инстанция и её основной инструмент — протесты должностных лиц суда и прокуратуры. Существенно расширены функциональные возможности судебного контроля за досудебным следствием, особенно части, касающиеся защиты прав человека. Расширена юрисдикция судов относительно усиления защиты конституционных прав граждан на свободу и личную неприкосновенность.

Эта характеристика — не повод для идеализации судов и их деятельности. В международном праве признается в качестве одного из важнейших оснований «присвоения государству международно-противоправного поведения» нарушение прав человека актами судебных органов. По данным социологических исследований, проведенных Институтом им. Горшенина в 2010 году, большинство украинских граждан (60, 1%) не доверяют судам, уверены, что судебные решения возможно покупать за деньги. Однако судебная власть способна выполнять свою «общественную миссию только при условии сохранения в обществе очень высокого уровня доверия к суду» (В. Зорькин).

Одновременно это не является основанием для принижения роли судебных институций и их потенциальных возможностей в защите прав человека. Непоследовательной оказалась Конституция Украины, выделив в ст. 6 судебную власть государства, но, в отличие от законодательной и исполнительной власти, определив ее место в Конституции не в качестве «власти», а по виду деятельности — «Правосудие» (см.: Раздел VIII), на что указывалось как недопустимая неточность еще в процессе подготовки Конституции. Видимо, эта конституционная ситуация дает основания для сомнений, даже на высоких уровнях государственной власти, в том, что судебная власть — это не только «орган правосудия» или «судебная система», но именно государственная власть, обладающая всеми ее свойствами, что подтверждается текущим законодательством. Так, ст. 1 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» называется «Судебная власть».

Функциональная характеристика суда дает возможность обосновать его ведущее (главное) место в механизме защиты прав человека — обязательном условии (предпосылке) современного конституционализма.

Суд — единственный орган, осуществляющий правосудие (ст. 124 Конституции Украины) — разрешение в особом процессуальном порядке, обеспечивающем его независимость от

других ветвей власти, общественного воздействия, социальных конфликтов правового характера. Эта деятельность, являясь по природе государственной, осуществляется гласно, открыто для общества, направлена на оказание ему социальных услуг.

Поэтому деятельность суда не сводится к правосудию. Суд выполняет функции судебного контроля в отношении должностных лиц и органов других ветвей власти, формально и фактически оказывается последней инстанцией в спорах, где стороной выступает государственная власть (исполнительная и законодательная). В современном мире это — нормативное положение суда и не случайно известный ученый-юрист Л. Фридмэн в монографическом исследовании «American Law» анализ ветвей власти начинает с судебной власти¹.

Контрольная функция суда в отношении других ветвей власти — наиболее убедительное свидетельство его властных свойств: суд самостоятельно принимает решение, его решение является обязательным для адресатов решения и других субъектов, функционирующих в сфере действия решения. В решении указываются обеспечительные средства для его реализации в установленные судом (в пределах закона) сроки. И, несмотря на то, что Конституция Украины не выделяет судебный контроль как самостоятельную функцию суда, а в литературе нередко эта функция отождествляется с правосудием или рассматривается как его продолжение, суд, оставаясь в пределах судебной власти, независимо от признания самостоятельности контрольной власти, должен быть включен в систему государственных органов по контролю за соблюдением законности и прав человека.

Особое место в судебной защите прав человека занимает Конституционный Суд Украины. В отличие от судов общей юрисдикции, Конституционный Суд не уполномочен рассматривать индивидуальные жалобы, представления граждан об отводе состава Суда с целью обеспечения непредвзятости судей, конституционное производство не может быть инициировано Судом, а его решения имеют негативный характер — аннулирования, а не предписания.

Это, однако, не свидетельствует об ограниченности роли Конституционного Суда в условиях действующего Закона. В частности, Суд, кроме рассмотрения на предмет конституционности законов и некоторых других нормативно-правовых актов, дачи заключений по законопроектам о внесении изменений в Конституцию Украины, касающихся прав и свобод человека

¹ Русская версия: Фридмэн Л. Введение в американское право. — М., 1992.

и гражданина (ст.ст. 157, 158 Конституции Украины), уполномочен, при условии выделения особенностей производства по делам о соответствии действующих правовых актов конституционным принципам и нормам в отношении прав человека, принимать решения о конституционности актов, которыми противоречиво регулируется порядок реализации конституционных прав человека (что ведет к ограничению возможностей использования этих прав), конституционности актов о назначении выборов, референдумов (эти производства обращены к защите конституционного права граждан на участие в управлении государственными делами).

Кроме того, на роль Конституционного Суда в механизме защиты прав человека влияет его общий потенциал: быстро и эффективно реагировать на системные изменения в механизме защиты прав человека; способствовать системности этого механизма, воздействовать на все его элементы (нормативные, процессуальные, институциональные); выносить решения, не подлежащие обжалованию; использовать преюдициальность собственных решений или известный прецедентной системе принцип «изменяющегося толкования»; официально толковать Конституцию и законы Украины как исключительное полномочие Суда, который «фактически продолжает (законодательную. — М.О.) функцию Верховной Рады Украины»¹. При этом, толкуя законы, особенно в случаях нарушения прав человека законодательством или практикой его применения, Конституционный Суд учитывает содержание Конвенции о правах и прецедентное европейское право. Сомнения, высказанные в литературе по поводу подобных полномочий Суда, неубедительны.

Судебная защита прав человека не ограничена национальной системой судов, включает международные судебные органы, в частности Европейский суд по правам человека, функционирующий как «самый эффективный правозащитный механизм» (Л. Гусейнов).

Здесь преюдициально возникает проблема приемлемости дела для рассмотрения в Европейском суде по правам человека, возможности интеграции суда в общий механизм защиты прав человека. Именно этот суд, по словам его бывшего председателя Р. Рисдала, «может служить последним пристанищем для граждан»², использовавших все национальные средства — доступ-

ные, целесообразные, эффективные. Исчерпание национальных возможностей защиты прав человека по указанным критериям, неоднократно подтвержденной практикой суда, означает субсидиарный характер деятельности суда в отношении национальных средств защиты прав человека. Но безусловным является признание суда частью общего механизма защиты прав человека.

Использование международно-правового элемента не только совершенствует механизм защиты прав человека, воздействует на все его составляющие, но способствует расширению и усилению гарантий прав, евроинтеграции отечественного человеческого измерения конституционализма.

Приведенный анализ социально-правовых предпосылок современного конституционализма в контексте классических идей западной традиции конституционного права не претендует на сравнительную оценку, но доказывает несовершенство конституционного бытия украинского общества и государства, одновременно объясняет невозможность механического использования западных конституционных образцов при решении проблем отечественного конституционализма, который не получил интегральной характеристики.

Ведь конституционализм — историческая реальность, которая должна быть выражена (с учётом достаточно гибкой его концепции) в «эвристически значимых научных понятиях» (А. Медушевский), применимых для практического использования. Поэтому каждая правовая система, используя мировой опыт, создаёт свою модель конституционализма.

В украинской конституционно-правовой науке конституционализм не получил единого (*omnino opinium doctorum* — общего мнения учёных) определения. Существуют три подхода — политический, философский и юридический.

В политическом понимании конституционализм — политическая организация государства и гражданского общества. Он ограничивает государственную власть, содействует её самоограничению.

В философском смысле конституционализм — это философия юридического мировоззрения по постулатам правового государства, имеющая историко-философские истоки в теологической идеологии, идеях естественного права.

Юридический подход к конституционализму предусматривает доктринальную основу (конституционные идеи и взгляды), конституционно-нормативные предписания и конституционные традиции, которые обуславливают конституционную практику. Исходя из этого, конституци-

¹ Селиванов А. Теоретичні і практичні погляди на тлумачення Конституційним Судом норм законодавства // Право України. — 1999. — № 10. — С. 37.

² Рисдал Р. Проблемы защиты прав человека в объединённой Европе // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 36.

онализм представляется как политико-правовая система теории, идеологии и практики конституционного строительства государства, включающая:

1) конституционное правосознание, выходящее за рамки понимания позитивного действующего законодательства в сферу действия верховенства права;

2) конституционно-правовые постулаты (в том числе правовые принципы и нормы-дефиниции), которые воспринимаются не как нечто застывшее, статичное, а взятое вместе с их доктринальными основами, системой правовых ценностей, отражающих концепцию, философию, сущность конституции и практики ее реализации;

3) конституционные правоотношения, предполагающие признание и государственную защиту прав и свобод человека и ассоциаций людей, а также субъективные публичные права и свободы как такие, которые могут быть направлены против государственной власти;

4) конституционную законность (конституционность), которая не ограничивается соблюдением законодательства с учетом его внутренней иерархии, а является признаком именно конституционности актов, действий и бездействия субъектов конституционного права.

Поэтому конституционализм не тождествен конституции. Это многоуровневая сложная система, имеющая определённые необходимые и достаточные для её функционирования составляющие, выходящая за рамки конституции как основного закона и акта учредительной власти народа, вообще за рамки права, отражая особенности менталитета и бытия народа.

Именно это обуславливает роль конституционализма в процессах конституционной модернизации и реформирования как их цели. Одновременно содержательная характеристика политико-правовой системы конституционализма актуализируется в связи с политической реформой и её конституционным обеспечением, поиском конституционных путей проведения реформы. При этом конституционную реформу традиционно представляют как конституционный процесс, завершающийся утверждением конституции (В. Опришко, I. Maskow). Однако на самом деле этот процесс не может отождествляться с процессом принятия конституции уже потому, что он не совпадает с конституционной реформой ни во времени, ни по способам, ни по цели.

Длительное время (нередко и сейчас) сущность конституции воспринимали в лассалевско-ленинском понимании как отражение борьбы и

соотношения классовых, политических сил. Конституция Украины появилась как результат сложного компромисса политических сил и это, а не субъект её принятия и не «ночной режим» (как иногда говорят) процедуры, определили её судьбу, степень её реальности, «реализуемости» (употребляемый в западной литературе термин). Основным Законом любой страны, как и конституционные трансформации (модернизация, реформирование) должны быть не столько результатом политической борьбы или компромисса, а, прежде всего, — консенсуса. Независимо от отношения к политическому и юридическому содержанию Декларации о государственном суверенитете Украины этот акт — пример того, как необходимо принимать основные (конституционные) законы государства: воздержались — 0, против — 3.

Конституция Украины, принятая путём борьбы и компромисса, не удовлетворяла ни «правых», ни «левых», ни одну из ветвей власти, ни тех, кто вне ветвей власти, — президента и прокуратуру. На следующий день после принятия Конституции сопредседатели Конституционной Комиссии — Председатель Верховной Рады Украины и Президент Украины — заявили о необходимости её совершенствования даже с помощью текущего законодательства. Практически реализация Конституции началась со взаимных и обоснованных обвинений ветвей власти в её нарушении. Естественным последствием «номинальной» Конституции явилась «конституция без конституционализма» (Р. Шарлет), не допускающая интеграции конституционных норм в динамику политической жизни. Это дало основания уже после введения в силу Конституции Украины утверждать о «своеобразии» её действия, доказывать необходимость проверки ее на реализуемость и незавершённость конституционной реформы, определение путей и способов её продолжения.

При этом цель конституционной реформы оказалась вне сферы самой Конституции, её изменений — в создании необходимых социально-политических условий, необходимого и достаточного элементного состава системы отечественного конституционализма, определении наиболее эффективных средств достижения цели (обычная модель решения любой проблемной ситуации).

Соответственно, конституционная модернизация и реформирование как «перманентный конституционный процесс» (В. Шаповал) будет длиться непрерывно до достижения конечной цели — создания современной системы украинского конституционализма.

КОНСТИТУЦИЯ — СИСТЕМООБРАЗУЮЩАЯ ОСНОВА ПРАВА УКРАИНЫ: ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

*Правова система України: теорія і практика :
Тези доповідей і наукових повідомлень
науково-практичної конференції
(м. Київ, 7 — 8 жовтня 1993 р.). —
Київ, 1993. — С. 111—113.*

1. Реформирование общественного и государственного строя Украины необходимо ориентировать не только на посттоталитарное, но постформационное развитие страны и создание правовой системы современной цивилизации: «на смену революционному энтузиазму должны прийти цивилизованность и закон» (Л. М. Кравчук). В качестве органичного вида сложных (иерархических, полиструктурных, многоуровневых) системных образований право «в собственных внутренних основах» (Ф. Энгельс) имеет свои закономерности развития, обусловленные постоянной доминантой, и функционирования, определяемого переменными величинами. Законодатель не может «вдохнуть жизнь в некоего Давида, запрятанного в глыбе мрамора, скорее он, подобно Микеланджело, должен высвободить его из этой глыбы» (W. Maihofer).

Если отказаться от традиционного для отечественного правосознания представления о Конституции как политико-правовом акте, документе и относиться к ней как «продукту ... времени и обстоятельств, огромной странице из книги жизни народа» (Ч. Боржо), «способу жизни общества» (В. Б. Пастухов), «нормативному видению будущего» страны (Л. М. Кравчук), то позиция Конституции в отношении права определяется как системообразующая доминанта. В отличие от текущего законодательства и других частей правовой системы (переменные величины) Конституция, чтобы не стать фиктивной, должна быть юридическим результатом баланса и консенсуса различных политических сил, «многообразных согласований и компромиссов» (Л. М. Кравчук).

2. С этим связана проблема конституционной преемственности, континуитета права как «миграции» нормативно-конституционных моделей, известных Украине и мировому конституционализму при условии не заимствования их, а критического восприятия. Поэтому, например, признанный «приоритет общечеловеческих ценностей» в проектах Конституции Украины 1992, 1993 г. (далее: проект 1992,

1993) не допустимо воспринимать как ориентацию на западные ценности сформировавшегося «открытого общества» (К. Поппер) с динамической социальной структурой (подвижностью элитарных слоев и ее личностной детерминацией) и следует дополнить с учетом состояния стратификации нашего общества и его исторических традиций — уважением интересов социальных, национальных, профессиональных и др. групп населения. Подобный же подход необходим при выделении гражданских прав (проекты 1992, 1993), характерном для англосаксонской системы права, где они приобретают иной смысл, чем личные права.

Вообще Конституция должна стать не столько инструментом рецепции западных стандартов, сколько их приспособления к образу жизни народа, создания собственной «правовой ауры» и украинского правового тезауруса. С другой стороны, целесообразно критически использовать модели из истории конституционализма Украины, например, нормативную идею национально-персональной автономии (Конституция УНР, 1918), оставив право на национальное самоопределение, но исключив кадастровые его способы (ср.: ст. 13 проекта 1992 и ст. 16 проекта 1993), или идею децентрализации власти с «правом широкого самоуправления» территорией (Конституция УНР, 1918), но исключив неприменимую в современном обществе «громаду» (ср.: ст.ст. 224, 225 проекта 1992).

3. Прямое действие Конституции (проекты 1992, 1993) предлагает обязательный перевод социальных идей, принципов в юридико-нормативные конструкции, унификацию терминологии и ограничение оценочных понятий. В этом отношении нельзя, в частности, согласиться с заменой «принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина» (проект 1992), определяющего не только юридический «срез» человеческого измерения государственного строя, но и иерархию индивидуальных, коллективных, корпоративных и иных прав, на «признание... высшей социальной ценности» человека (проект

1993), или введением полисемантического термина «украинский народ» наряду с «украинской нацией», «национальностей» наряду с «национальными меньшинствами» и «национальными группами» (там же).

Весьма низок уровень правовой определенности в случаях указания на «минимальные» ограничения прав личности (вместо формализованных условий и различия ограничения прав и их реализации), «максимальную четкость» вопросов референдума, «общеобязательный» уровень образования депутата (проект 1992), «сборное государство», «явно преступный приказ» (проект 1993).

4. Системообразующая функция Конституции включает ее «системосохраняющий механизм»

(А. П. Заяц), представленный прецедентами, презумпциями, фикциями, преюдициями, способами преодоления и восполнения пробелов в законе, коллизионными нормами, а также конституционными соглашениями и декларациями, обычаями (обыкновениями), международно-правовыми стандартами. Здесь главное — конституционное определение иерархии этих элементов прежде всего в отношении закона, возможностей субсидиарного применения правоположений, пределов правосвободного пространства, связанного с обоснованным отказом от «невмешательства государства в дела человека и общества» (проект 1992) и признания «государственного регулирования в гражданском обществе» (проект 1993).

КОНСТИТУЦИЯ — ОСНОВНОЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

*Основы конституционного права Украины :
учеб. пособие. — О. : Астропринт, 2000. — С. 46—60.*

Конституция имеет значение для становления и развития государства и общества, которое невозможно преувеличить. Легитимность публичной (государственной и самоуправленческой) власти, то есть доверие к ней населения, готовность народа сотрудничать с нею, соучаствовать в управлении государственными и общественными делами, определяется содержанием конституции, ее реализуемостью. Конституция является центром, вокруг которого «вращаются» все сферы общественной жизни — экономика, политика, культура. В массовом и индивидуальном сознании она должна быть главной основой, политико-правовой доминантой национальной идеи, консолидирующим средством общества, гарантом социального согласия, признания и надежной защиты естественных прав человека и гражданина. Конституция в действительности всегда является «продуктом времени и обстоятельств, большой страницей из книги жизни народа» (Ч. Боржо), «способом жизни общества» (В. Д. Пастухов), «нормативным видением будущего страны» (Л. М. Кравчук), «средой обитания, требующей рационального использования» (Б. А. Страшун).

Для государства конституция играет роль учредительного инструмента, для общества — гаранта его свободной ассоциации и свободы отдельных ассоциированных частей (объединений), личности и отношения к государству как социальному дому, для права — системообразующим фактором стабильности и эффективности правового порядка в стране. Не случайно один из отцов-основателей Конституции США Т. Джефферсон предупреждал: «Не просите Бога о том, что может дать Конституция».

Подобное содержание конституции и отношение к ней исторически складывалось постепенно. Этому предшествовала вся мировая история развития конституционализма. Еще за несколько столетий до нашей эры Аристотель в своих трудах упоминал о ряде греческих конституций, хотя содержание ни одной из них неизвестно в наше время. В период принципата Древнего Рима появляются наряду с актами римского сената (*senatusconsultus*) императорские предписания различных видов, которые получили наименование конституций (*constitutio*

ediktum, mandatum, decretum, rescriptum). Их содержание и место в развитии правовой системы Рима представляет интерес и для современности, хотя для современных конституций это имеет прежде всего значение как экскурс в этимологию понятия. Ближе к современному представлению о конституционных актах находятся Великая Хартия Вольностей (Англия, 1215 г.), «Форма правления государства Англии, Шотландии, Ирландии и владениями, которые к ним относятся. Орудие управления» (1653 г.), Билль о правах (Англия, 1689 г.), в которых уже просматриваются конституционные идеи Декларации прав человека и гражданина (Франция, 1789 г.) о том, в частности, что права человека должны признаваться «естественными, неотчуждаемыми, священными», а государственная власть должна стремиться к преодолению «испорченности правительства».

Возникновение современного представления о конституции традиционно связывается с первыми конституционными актами Северной Америки 70-х — начала 80-х годов XVIII столетия: с Декларацией прав Вирджинии, Биллем о правах Пенсильвании, Биллем о правах Нью-Гемпшира, Конституциями Северной Каролины, Мэриленда, Массачусетса и иными подобными актами, которые были приняты в штатах Нью-Йорк, Южная Каролина, Нью-Джерси, Джорджия и, в конце концов, Конституцией США, которая имеет наиболее длительную историю существования.

К этому же периоду развития конституционализма относятся Декларация прав человека и гражданина (Франция), Конституции Франции и Польши. В следующем XIX столетии конституции были приняты почти во всех странах Европы, Америки, Новой Зеландии, в начале XX столетия конституционные по содержанию акты были приняты в Российской империи (Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» 1905 г. и Основные законы Российской империи 1906 г.).

История развития конституционализма в Украине (табл. 1) началась еще в начале XVIII столетия — с известной украинской Конституции П. Орлика (Пакты и Конституции законов и вольностей Войска Запорожского).

Таблица 1

**Основные этапы истории украинских официальных и неофициальных конституций
и конституционных актов**

Конституция Украины 1710 г. Гетмана П. Орлика
Конституционные проекты украинских интеллектуалов (XIX — нач. XX в.в.)
Универсалы Украинской Центральной Рады (1917—1918 гг.)
Конституция Украинской Народной Республики 1918 г.
Законы о временном государственном устройстве Украины 1918 г. гетмана П. Скоропадского
Временный Основной закон Западно-Украинской Народной Республики 1918 г.
Конституция Украинской ССР 1919 г.
Закон о временном Верховном управлении и порядке, законодательства в Украинской Народной Республике 1920
Конституция Украинской ССР 1929 г.
Проекты Конституций украинских интеллектуалов 20—30 г. XX в.
Конституция Украинской ССР 1937 г.
Конституционный закон Карпатской Украины 1939 г.
Конституционный закон Украинской ССР 1939 г. о воссоединении западно-украинских земель с Украинской ССР
Конституционный закон Украинской ССР 1940 г. о воссоединении Северной Буковины и Бессарабии с Украинской ССР
Конституционный закон Украинской ССР 1945 г. о воссоединении Закарпатской Украины с Украинской ССР
Конституция Украинской ССР (1978 г.)

До этого на территории Украины действовали хартии конституционного характера — Магдебургское и Любекское право, в период возрождения украинского государства (1917—1920) — Третий и Четвертый Универсалы Украинской Центральной Рады, Конституция Украинской Народной Республики (Устав о государственном строе, права и вольности УНР), Законы о временном государственном устройстве Украины, Закон о временном Верховном управлении и порядке законодательства в УНР, Временный Основной закон о государственной самостоятельности украинских земель (в Австро-венгерской монархии), Временный Основной закон Западно-Украинской Народной Республики и другие.

После установления Советской власти в Украине были приняты Конституции 1919, 1929, 1937, 1978 г.г. Все они практически копировали конституционные акты РСФСР и СССР и, главное, имели откровенно идеологизированный, декларативный характер.

Вообще необходимо различать конституцию и конституционализм: есть страны с давней традицией конституционализма, но не имеющие (писанной) конституции, есть страны, которые имеют конституцию, но в них не сформировалась система конституционализма. Для Украины осо-

бое значение имеют различия, которые признаются в мировой теории и практике конституционного регулирования, между конституциями, как вербально-деонтическим (языково-деятельностным) отражением конституционного порядка страны, и политико-правовой системой конституционализма (что иногда именуется «фактической», «материальной», «реальной» конституцией, «живой конституцией» и т.п.).

Конституция как политико-правовой документ является проявлением реального национального согласия, консенсуса социально-политических сил и институтов. Способ принятия конституции не имеет при этом решающего значения в сравнении с общественным процессом, который сопровождает разработку, обсуждение, принятие и введение в действие конституции. Здесь определяющим является реальное влияние политических партий и движений на процесс подготовки конституции, участие граждан в этом процессе.

Конституция как правовой акт является основным законом государства и общества. Она имеет все признаки закона, но как основной закон отличается в системе законодательства по:

— субъекту правотворчества (конституционного законодателя), в качестве которого в

условиях республиканского строя может выступать народ (когда конституция принимается по результатам референдума), специально созданный для принятия конституции избранный орган или (общий) орган законодательной власти (в Украине — Верховная Рада Украины);

— объекту конституционного регулирования — сфере важнейших общественных отношений, которые складываются в процессе формирования, организации, осуществления публичной (государственной и публично-самоуправленческой) власти, юридического устройства государства и его отношений с гражданским обществом, личностями в различных гражданских состояниях (гражданин, иностранец и т.д.);

— порядку принятия, внесения изменений, отмены конституции;

— характеру — учредительное свойство основного закона в отношении государственных и правовых институций;

— юридическим признакам — верховенство в системе законодательства, формулирование конституционных принципов правовой системы, которые получают нормативную конкретизацию в отраслевом законодательстве, а также «примешивание» конституционного элемента практически ко всем правовым отношениям в условиях прямого действия конституционных норм;

— особенностям защиты конституции всеми органами государства, общественными организациями при условии функционирования единственного органа конституционной юрисдикции, в Украине — Конституционного Суда, который определяет конституционность правовых актов и уполномочен на официальное толкование Конституции и законов Украины.

Конституция Украины относится к «жестким», то есть к таким, изменения в которые вносятся в порядке специальной конституционно-установленной процедуры (табл. 2).

Основные функции конституции — политическая, идеологическая, юридическая, интеграционная.

Политическая функция конституции фактически отражается на характеристике конституционализма как политико-правовой системы. Идеологическая функция включает важные для формирования конституционализма подфункции: мировоззренческую и воспитательную.

Наибольший интерес вызывает юридическая функция, которая включает учредительную, регулятивную, охранительную подфункции. Учредительная — выражается в признании и юридическом оформлении важнейших социально-экономических и политических институтов государства и общества. Ее осуществление связано преимущественно с опосредствованным

Таблица 2



влиянием конституции на общественные отношения. Учредительной подфункции соответствует особый способ правового воздействия — установление (учреждение), что существенным образом отличается от традиционных способов правового регулирования (разрешения, распоряжения и запрета). Регулятивная (правонадательная) — усиливает положительный аспект, «заданный» учредительной подфункцией конституции. Ее назначение — не только установление основ правового статуса определенной категории субъектов права, но и обеспечение необходимых связей между ними, то есть регулирование общественных отношений. Охранительная подфункция характеризует конституцию по направленности ее норм на защиту конституционного порядка и присущих ему институтов, а также определяет механизм такой защиты.

Интеграционная функция обеспечивает формирование конституционализма как целостного комплекса, в котором решающее значение имеют факторы, которые предопределяют единство, а не дифференциацию элементов конституционного строя.

Конституционная реформа в Украине (табл. 3) началась с принятия Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июня 1990 г., идеи которой были закреплены и

Таблица 3

Основные этапы конституционной реформы в Украине

Декларация о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 г.
Конституционный закон 1991 г. о новой редакции Конституции Украины
Концепция новой Конституции Украины от 19 июня 1991 г.
Акт провозглашения независимости Украины от 24 августа 1991 г.
Проект Конституции от 1 июля 1992 г.
Проект Конституции от 26 октября 1993 г.
Проект Закона Украины от 11 ноября 1994 г. о государственной власти и местном самоуправлении
Конституционный Договор между Верховным Советом и Президентом Украины от 8 июня 1995 г.
Проект Конституции Украины от 15 ноября 1995 г.
Проект Конституции Украины от 11 марта 1996 г.
Проект Конституции Украины от 5 мая 1996 г.
Конституция Украины 28 июня 1996 г.

развиты в Акте провозглашения независимости Украины от 24 августа 1991 г., Законе Украины от 12 сентября 1991 г. «О правопреемстве Украины», Декларации прав национальностей Украины от 1 ноября 1991 г. Эти законодательные акты могут быть, наряду с изменениями и дополнениями к Конституции Украины 1978 г., отнесены к первому этапу реформы.

В этих актах отражены следующие положения:

— Украина самостоятельна в решении любых вопросов государственной жизни.

— Граждане Республики всех национальностей составляют народ Украины, который является единственным источником государственной власти.

— Полновластие народа реализуется непосредственно и через депутатов, избранных в Верховный Совет и местные Советы.

— Государственная власть в Республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

— Украина самостоятельно определяет административно-территориальное устройство Республики и порядок образования национально-административных единиц, свой экономический статус. Земля, ее недра, воздушное пространство, водные и иные природные ресурсы, которые находятся в границах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, экономический и научно-технический потенциал, созданный на территории Украины, является материальной основой суверенитета Республики

и используется с целью обеспечения материальных и духовных потребностей ее граждан.

— Украина самостоятельно устанавливает порядок организации охраны природы на территории Республики и порядок использования природных ресурсов; самостоятельно решает вопросы науки, образования, культурного и духовного развития украинской нации, гарантирует всем национальностям, которые проживают на территории Республики, право свободного национально-культурного развития; обеспечивает национально-культурное возрождение Украинского народа, его исторического сознания и традиций, национально-этнографических особенностей, функционирование украинского языка во всех сферах общественной жизни; проявляет заботу об удовлетворении национально-культурных, духовных и языковых потребностей украинцев, которые проживают за пределами Республики.

— Органы государственной власти и управления, органы прокуратуры, суда и арбитражные суды, сформированные на основании Конституции Украины, действуют в Украине на основании новой Конституции Украины.

— Украина имеет право на собственные Вооруженные Силы, самостоятельно определяет порядок прохождения военной службы гражданами Республики. Граждане Украины проходят действительную военную службу, как правило, на территории Республики и не могут использоваться в военных целях за ее пределами без согласия Верховного Совета.

— Украина подтверждает свои обязательства по международным договорам, заключенным УССР до провозглашения независимости Укра-

ины, и является правопреемником прав и обязанностей по международным договорам СССР, которые не противоречат Конституции Украины и интересам Республики. Украина дает согласие на обслуживание внешнего долга СССР по состоянию на 16 июля 1990 г. в части, обусловленной особым международным соглашением. Она не несет обязательств по кредитным договорам и соглашениям СССР, заключенным после 1 июля 1991 г. без согласия Украины.

Стремясь к утверждению в независимой демократической Украине высоких принципов свободы, демократии, гуманизма, социальной справедливости, равноправия всех национальностей, которые составляют народ Украины, Верховный Совет 1 ноября 1991 г., одобрил Декларацию прав национальностей Украины, а затем принял Закон Украины от 25 июня 1992 г. «О национальных меньшинствах в Украине», соответственно которому государство гарантирует всем народам, национальным группам, гражданам, проживающим на ее территории, политические, экономические, социальные и культурные права, свободу религиозных убеждений. Представители народов и национальных групп избираются на равных правах в органы государственной власти всех уровней, занимают любые должности в государственных органах и органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях. Украина выступает за укрепление безопасности народов, территориальной целостности, политической и экономической независимости, суверенитета и единства Украины.

1 декабря 1991 г. народ подтвердил Акт провозглашения независимости Украины: свыше 90% участников референдума высказались в пользу независимости Украины.

Второй этап конституционной реформы связан с Концепцией новой Конституции Украины, одобренной Верховным Советом Украины 19 июня 1991 г., и проектом Конституции, который обсуждался народом с 15 июля по 1 декабря 1992 г.

В варианте, который был представлен рабочей группой в Конституционную комиссию, после всенародного обсуждения и экспертных выводов отечественных и зарубежных специалистов, 48 статей проекта Конституции было исключено, 188 — доработано, 30 внесено новых, редакционно или по существу изменено почти 90% текста проекта. Кроме того, осуществлены структурные изменения, четыре из девяти разделов содержательно изменены, семь — переименованы, один — целиком исключен, а некоторые его положения перенесены в другие разделы, появились новый раздел «Прямое на-

родовластие» и глава «Основы организации государственной власти в областях (землях) и Республике Крым». В целом, если в ранее опубликованном проекте было, не учитывая Преамбулы, 10 разделов, 21 глава и 258 статей, то в новом варианте соответственно: Преамбула, 13, 21, 232. По материалам заседаний Конституционной комиссии, постоянных комиссий Верховного Совета Украины, сессии Верховного Совета (5–8 октября 1993 г.) была осуществлена доработка проекта, который по решению Верховного Совета был опубликован. Этот вариант содержал Преамбулу, 12 разделов, 22 глава, 211 статей. Наряду с некоторыми структурными изменениями и переименованием двух разделов, содержательно претерпели изменения больше 50 статей.

Политические события конца 1993 г. — первой половины 1994 г., обострение противостояния законодательной и исполнительной власти, фактическая самоликвидация Конституционной комиссии приостановили официальную работу над проектом Конституции. Конституционная реформа велась в направлении внесения изменений в действующую Конституцию, научно-практической проработки конституционных правоположений юристами, политологами, экономистами, подготовки в условиях острой политической борьбы и юридических дискуссий Закона о власти, который был оформлен 8 июня 1995 г. как Конституционный Договор между Верховным Советом Украины и Президентом Украины «Об основных положениях организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины». Это был третий этап конституционной реформы.

Четвертый этап реформы — принятие Верховным Советом Украины 28 июня 1996 г. новой Конституции Украины.

Конституция Украины принята Верховным Советом Украины «от имени Украинского народа — граждан Украины всех национальностей». Структурно она состоит из Преамбулы и 15 разделов, 161 статьи и 14 пунктов раздела XV. Первый раздел содержит общие положения. Его возможно рассматривать как общую часть Конституции, которой не могут противоречить любые иные части и нормы Конституции. Вторым и третьим разделы посвящены правам, свободам и обязанностям человека и гражданина, а также устанавливают формы непосредственной демократии в Украине. Разделы IV — VIII, XI — XII конституционно определяют структуру государственной власти, систему органов государства, а также систему местного самоуправления. Нормы разделов IX — X устанавливают основные

принципы государственного территориального устройства страны. Введение в действие Конституции и установление государственного праздника Дня Конституции Украины — содержание раздела XIV, а порядок внесения изменений в Конституцию урегулирован разделом XIII. Составной частью Конституции является раздел XV «Переходные положения», которые решают ряд государственно-правовых ситуаций, связанных с реализацией конституционных положений в жизнь государства и общества.

В Конституции нормативно зафиксированы конституционные приоритеты:

- права и свободы человека и гражданина, защита прав и свобод непосредственно на основании Конституции;
- народный суверенитет;
- способствование консолидации и развитию украинской нации, самобытности коренных народов и национальных меньшинств;
- организация публичной власти на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную, признания и гарантирования местного самоуправления;
- политическое, экономическое, идеологическое многообразие;
- экологическая безопасность, сохранение генофонда народа;
- правовой порядок, который основывается на признании верховенства права, высшей юридической силы Конституции, прямого действия конституционных норм. Содержанием этого порядка является то, что «никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины» (ст. 19).

Современный этап конституционной реформы, который начался после и на основе принятия новой Конституции, должен решить задачи: формирование конституционного (массового и индивидуального) сознания; органического «встраивания» законодательства страны и юридической практики в систему конституционализма; обеспечение динамики развития конституционных отношений; наработки специального «набора» способов защиты конституционного порядка и конституционной законности.

Решение этих задач зависит от степени реальности Конституции, реализации конституционных правоположений. «Конституция Украины вступает в силу со дня ее принятия» (ст. 160). «Нормы Конституции Украины являются нор-

мами прямого действия» (ст. 8). Это означает, что, во-первых, «Законы и иные нормативные акты, принятые до вступления в силу настоящей Конституции, являются действующими в части, непротиворечащей Конституции Украины» (п. 1 Переходных положений Конституции); во-вторых, нормы Конституции, которые не соответствуют Переходным положениям на определенный ими срок, не действуют или действуют с ограничениями и поправками, предусмотренными Переходными положениями; в-третьих, конституционные права и свободы человека и гражданина осуществляются и защищаются судом непосредственно на основе Конституции (ст. 8); в-четвертых, никто не может быть принужден к тому, чтобы делать то, что не предусмотрено законодательством или может противоречить Конституции; в-пятых, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основе, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами (ст. 19); в-шестых, в случае ссылки в конституционной норме на текущее законодательство эта норма действует через соответствующий закон.

Дальнейшее развитие конституционной реформы в стране будет проходить на основе и в направлении обеспечения реализации конституционных норм. Здесь необходима подготовка и принятие (или пересмотр, изменение, дополнение, новая редакция) минимум полторы сотни законодательных актов. Одновременно в теории и практике конституционного права Украины возникает острая необходимость толкования конституционных норм Конституционным Судом Украины.

Системообразующая функция Конституции, в отношении правовой системы страны требует становления системоохраняющего механизма, представленного прецедентами, презумпциями, фикциями, преюдициями, способами преодоления и восполнения пробелов в законе, коллизионными нормами, а также конституционными соглашениями и декларациями, обычаями, международно-правовыми стандартами.

Развитие парламентской, административной, муниципальной, судебной-правовой реформ свидетельствует, что некоторые конституционные положения потребуют уточнений, возможны изменения и дополнения, то есть продолжение конституционной реформы не только путем воплощения конституционных основ в жизнь государства и общества, но и в направлении научно-практического анализа действующих конституционных норм с целью проверки на научно-теоретическую и прикладную обоснованность, на их реализуемость и эффективность в конституционной практике.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Основы конституционного права Украины : учеб. пособие. — О. : Астропринт, 2000. — С. 60—72.

Конституционный строй не имеет легального (в действующей Конституции, текущем законодательстве) определения, нет единства мнений в научной и учебной литературе. Но применение этой фундаментальной для конституционного права категории в Конституции (ст. 5, 17, 37) и практике государственно-правового строительства требуют верных представлений о конституционном строе, основанных на конституционно-проектных работах, начиная с Концепции новой Конституции (1991 г.), систематическом доктринальном толковании, официальном толковании Конституционным Судом Украины. Эта потребность объясняется не только регулятивным потенциалом Основного Закона страны, действующего непосредственно (ст. 8 Конституции) и через отраслевые правовые положения (например: ст. 6, 15, 17 Конституции), но охранительной функцией государства в отношении конституционного строя с соответствующим правовым сопровождением и обеспечением в различных отраслях правовой системы Украины, прежде всего, в административном и уголовном праве (см., например: ст. 56—1 Уголовного кодекса Украины).

Конституционный строй — это юридическая организация государственного и общественного строя, политико-правовая основа формирования гражданского общества и правового государства, способ обеспечения приоритета прав и свобод человека и гражданина в отношении любых коллективных, корпоративных и иных прав субъектов конституционного права.

Содержание конституционного строя институционализируется правовым государством (табл. 4) и гражданским обществом (табл. 5).

Правовое государство — это учрежденная и действующая на демократических началах организация публично-политической (государственной) власти и ее взаимоотношения с человеком в различных гражданских состояниях (гражданин, иностранец, лицо без гражданства, беженец и др.) и гражданским обществом.

Конституция характеризует государство Украину как демократическое, социальное, правовое.

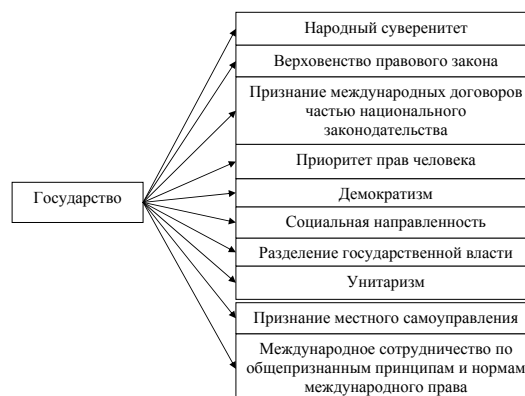
Демократичность государства определяется конституционно установленными формами народовластия, участием народа в управлении государством, населения — в местном самоуправлении, каждого гражданина — в организации и

осуществлении государственной власти, возможностями гражданского общества влиять на государственную власть. Эти признаки демократичности в качестве ориентиров практической деятельности государства, его органов и организаций обуславливают легитимность государственной власти как доверия со стороны народа, населения и готовность граждан реально соучаствовать в осуществлении публичной власти (см., например: ст. 5, 38, 69 Конституции).

Таблица 4

Институционализация конституционного строя государством

Институционализация конституционного строя государством



Социальное государство — это государство, политика которого имеет приоритетную социальную направленность, выражающуюся в обслуживании государством гражданского общества — ассоциации свободных и равноправных людей и их ассоциированных формирований, обеспечении государством прав и свобод человека, их гарантий. Социогуманитарное содержание и направленность деятельности государства, признание государством субъективных публичных прав человека и гражданина обуславливают ответственность государства перед человеком (см., например: ст. 3, 15, 46, 48 Конституции).

Правовое государство предполагает верховенство правового закона, иерархичность законодательства (ст. 8 Конституции), юридическую (конституционную) организацию публичной (государственной и публично-самоуправленческой) власти (ст. 6, 7, 19 Конституции), признание государством неотчуждаемых конститу-

ционных прав и свобод человека (ст. 21 — 23 Конституции), корреспондирование прав и обязанностей человека и гражданина (ст. 65 — 68 Конституции), прав и свобод человека и их обеспечение как главной обязанности государства (ст. 3 Конституции).

Эти характеристики дают основания для определения конституционных принципов государства Украины и выделения главных.

Во-первых, принцип разграничения функций, сфер влияния и ответственности между государством и гражданским обществом с тем, чтобы государственное регулирование в гражданском обществе осуществлялось в пределах, определенных Конституцией, создавало для общества условия нормального развития, а гражданское общество и его институты, оказывая постоянное влияние на государственную политику, не претендовали на суверенную власть, на осуществление властно-управленческих функций, а выявились бы свободной ассоциацией людей, их социальным домом (см., например: ст. 5, 15, 37, 38, 39 Конституции). Поэтому Конституция устанавливает единственный субъект права определять и изменять конституционный строй страны — народ, не допускает узурпации этого права государством, его органами или должностными лицами, одновременно запрещая узурпацию государственной власти любыми субъектами.

На конституционный уровень возведены политическое, экономическое и идеологическое многообразие в качестве принципов общественной жизни, исходя из которых обеспечивается свобода объединения граждан в политические партии и общественные организации. Гражданам гарантируется право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местном референдумах. Устанавливается уведомительный порядок организации собраний, митингов, сходов и демонстраций.

Определяется, что достижение и осуществление публичной (государственной и публично-самоуправленческой) власти возможно только в порядке предусмотренных Конституцией и законами форм прямого народовластия, демократических выборов, имеющих всеобщий, равный, прямой характер при условии тайного голосования, доступности для всех граждан государственной службы и службы в органах местного самоуправления (ст. 38, 39, 69, 71, 141 Конституции).

Предусматривается возможность участия граждан в осуществлении публичной власти путем обращений в формах: предложений (замечаний), в которых высказываются совет, рекомендации относительно деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, депутатов всех уровней, должностных лиц, а также выра-

жаются мнения об урегулировании общественных отношений и условий жизни граждан, совершенствования правовой основы государственной и общественной жизни, социально-культурной и иных сфер деятельности государства и общества; заявлений (ходатайств) с просьбой о содействии реализации закрепленных Конституцией и действующим законодательством прав и интересов граждан либо сообщения о нарушении действующего законодательства или недостатков в деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, народных депутатов Украины, депутатов местных советов, должностных лиц, а также высказывание мнения относительно улучшения их деятельности; жалоб, в которых граждане требуют восстановления прав и защиты законных интересов, нарушенных действиями (бездействиями), решениями государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, объединений граждан, должностных лиц.

Вторым конституционным принципом государства является разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную, каждая из которых действует независимо, самостоятельно, во взаимодействии с иными властями и, как правило (исключение может быть установлено только Конституцией), без права взаимного делегирования функций и полномочий, на началах взаимных сдержек и противовесов (см., например: ст. 6, 75, 85, 87, 94, 106, 115, 119, 124 Конституции).

Это закреплено в ст. 6 Конституции, которая устанавливает, что государственная власть осуществляется по принципу ее разделения на основе полномочий, определенных Конституцией и законами. При этом единственным органом законодательной власти является Парламент — Верховная Рада Украины, которая не может делегировать свой компетенционный статус иным субъектам. Также исключается передача полномочий главы государства — Президента Украины.

В системе исполнительной власти вышестоящим органом является Кабинет Министров, который ответствен перед Президентом Украины, подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины — одна из характерных форм взаимодействия властей, взаимных сдержек и противовесов. Другим примером этого может быть право Президента Украины при определенных условиях досрочно прекратить полномочия Верховной Рады или наложить отлагательное вето на закон, принятый Верховной Радой, или полномочия Верховной Рады Украины принять резолюцию недоверия Кабинету Министров Украины, что влечет его отставку, и смещение Президента с его поста в порядке импичмента. В определенных случаях

допускается делегирование полномочий, например, органами местного самоуправления местным государственным администрациям.

При этом следует учитывать, что наряду с указанными в ст. 6 Конституции ветвями государственной власти фактически действует и конституционно признанная контрольно-надзорная (надзорноинспекционная) власть (например, Счетная палата Верховной Рады, Прокуратура, Национальный аудиторский комитет, Государственная прокураторская палата Украины).

Третий принцип государства — разграничение компетенции между государственной властью и органами местного самоуправления, центральной и местной государственной администрацией, органами местного самоуправления и иных форм территориальной самоорганизации граждан с правом делегирования полномочий и договорной компетенции в системе самоуправления территориальной громадой (см., например: ст. 7, 113, 119, 140, 143 Конституции).

Конституция указывает прежде всего на признание и гарантирование местного самоуправления, самостоятельность в решении вопросов местного значения, выделение собственных полномочий местных государственных администраций как субъектов местной исполнительной власти. Однако решения органов местного самоуправления могут быть приостановлены в административном порядке, а действие этих решений может быть прекращено судом. Решение глав местных государственных администраций могут быть отменены Президентом или председателем местной государственной администрации высшего уровня. Наконец, областной или районный совет может выразить недоверие главе соответствующей местной государственной администрации, что может при определенных условиях привести к его отставке.

В системе местного управления, самоуправления и самоорганизации населения нормативно признана возможность договорного делегирования полномочий.

Одним из главных по практической значимости является (четвертый) принцип признания государством (но не октроирования, не «дарования» им) естественных, неотчуждаемых и нерушимых прав и свобод человека и гражданина, обеспечение этих прав и свобод государственной защитой с предоставлением возможности гражданину инициировать «запуск» *государственного* механизма защиты его прав и свобод, взаимной ответственности государства и гражданина на основе субъективного публичного права, требования к государству, его органам, должностным лицам уважения прав человека и гражданина, содействия их реализации вплоть до деполитизированной юридической диспозиции: гражданин

Х против государства. К содержанию этого принципа относится также социальная ориентированность государственной политики, выражающаяся в создании механизмов социальной защиты населения, ограждение человека или ограничении воздействия на него основных факторов социального риска (временной или постоянной потери трудоспособности, безработицы, несчастных случаев на производстве, в быту и пр.), сочетании социального страхования и государственной помощи, стимулировании благотворительной деятельности (см., например: ст. 1, 3, 13, 16, 21, 22, 40, 42, 43, 46, 55, 57 Конституции).

В этом отношении характерно, что одним из мотивов принятия Конституции (см.: Преамбула, часть IV) являются забота об обеспечении прав и свобод человека, достойных условий его жизни, а человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются наивысшей социальной ценностью.

Содержание и направленность деятельности государства определяются Конституцией, правами и свободами человека и их гарантиями, а главной обязанностью государства объявляется утверждение и обеспечение прав и свобод человека. Принципиальными являются конституционные правовоположения о свободе и равноправии людей, неотчуждаемости и незыблемости прав и свобод человека, недопущении сужения содержания и объема существующих прав и свобод, гарантировании свободного развития личности человека и гражданина.

Среди гарантий правового статуса личности необходимо выделить право на правовую информацию (право каждого знать свои права и обязанности), обязанность государства обеспечить эту информацию и признание недействительными нормативно-правовых актов, которые не доведены до населения. При этом гарантируются права человека и гражданина на обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод непосредственно на основе Конституции.

Десятым, определяющим для правового государства, принципом является верховенство правового закона с определением иерархии законодательных и иных нормативно-правовых актов, систему которых возглавляет Конституция, нормы которой имеют прямое действие, и установление правового порядка. Его содержание предполагает, во-первых, исключение обязанности осуществлять деяния (действия или бездействия), если эта обязанность не возложена на индивидуального или коллективного субъекта права посредством прямого ее определения в законодательстве (законе и иных нормативно-правовых актах)» Только в случае законодательного установления обязанности и ее невыполне-

ния или ненадлежащего выполнения, уполномоченные органы, организации, отдельные лица могут применять принуждение или требовать применения принудительных мер в отношении обязанного лица; во-вторых, обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц действовать только на основании и в пределах тех полномочий и способом (в организационно-правовых формах, с применением правовых методов и средств), установленных Конституцией и законами. Организация этих органов, их деятельность и равно служебная деятельность, не соответствующая закону, считается нарушением правового порядка и влечет установленную законом юридическую коллективную и индивидуальную ответственность (см., например: ст. 8, 19, 150 Конституции).

Нередко демократическое и правовое государство именуют конституционным. Основанием для этого является свойственная такому государству и государственно-организованному обществу система конституционализма. Это — политико-правовая система теории, идеологии и практики конституционного строительства государства, которая включает конституционные нормы, правоотношения, правосознание и конституционную законность, основанную на прямом действии конституционных норм, недопустимости отказа от их применения вследствие отсутствия конкретизирующих законов или иных нормативных актов, стабильности и эффективности Конституции, предусматривающей достаточно жесткий механизм ее изменений и дополнений, надежная охрана конституционного строя общими средствами обеспечения законности и посредством деятельности специальных органов конституционной юстиции с широкими полномочиями, в частности, в сфере определения конституционности правотворческих актов (см., например: ст. 121, 124, 147 п. 9 Раздела XV Конституции).

Принципы, свойства государства проявляются в процессе осуществления функций. *Функции государства* представляют деятельностьную характеристику государства, реализующиеся его свойства, это — способность государства к определенной деятельности и активная реализация этой способности.

В ст. 17 Конституции закреплены важнейшие функции государства:

- защита суверенитета и территориальной целостности Украины;
- обеспечение экономической безопасности страны;
- обеспечение информационной безопасности страны.

При систематическом толковании Конституции возможно эти функции отнести к основным, дополнив их номенклатуру функциями:

- обеспечение прав и свобод человека и гражданина (ст. 3 Конституции);
- обеспечение экологической безопасности страны и поддержание экологического равновесия, сохранение генофонда народа (ст. 16 Конституции);
- формирование и осуществление в различных формах (обеспечения, гарантирования, благоприятствования, заботы, охраны) государственной политики в области культуры (ст. 10 — 12, 53, 54 Конституции);
- обеспечение правового порядка на конституционных принципах, указанных в ст. 19, 8 Конституции.

Наряду с важнейшими и основными необходимо выделить третью группу функций, к которой относятся, во-первых, другие направления деятельности государства, например, обеспечение политического многообразия посредством содействия многопартийности в стране (ст. 36, 37 Конституции), во-вторых, подфункции, которые конкретизируют основные функции, например, обеспечение интересов Украины во внешнеполитической сфере путем сотрудничества с членами международного сообщества (ст. 18 Конституции).

В Концепции новой Конституции было указано, что «конституционное регулирование общественных отношений направлено на обеспечение условий жизни, достойной человека, формирование гражданского общества». Действующая Конституция не сохранила термин «гражданское общество», но нормативно определила его основные параметры, возложив на государство соответствующие обязанности (ст. 3, 14, 19, 23, 36, 38, 46, 48, 60 и др. Конституции).

Гражданское общество — это, во-первых, ассоциация людей, в которой каждый человек свободен как обладающий неотчуждаемыми правами, равноправен с другими членами ассоциации, самостоятелен в выборе гражданского состояния (гражданин, иностранец и др.); во-вторых, внегосударственные (институционализированные общественные объединения) ассоциации людей по социальной, этнической, религиозной и др. принадлежности, политическим, экономическим, профессиональным и др. интересам; в-третьих, формируемые на этой основе общественные (внегосударственные) отношения, которые развиваются и функционируют на самоуправленческих началах, самовыражении интересов и воли отдельных индивидов и их ассоциаций, действующих в правосвободном (свободном от государственно-правового влияния) пространстве общества (табл. 4.2).

Таблица 5

**Принципы институционализации
конституционного строя
гражданским обществом**



Основными институтами гражданского общества являются:

— собственность в установленных законом формах (ст. 13, 41, 54, 85, 92, 116, 142, 143 Конституции);

— свободное предпринимательство в условиях добросовестной конкуренции и социальной направленности, защиты интересов потребителей (ст. 42, 92 Конституции);

— экологическая безопасность как система мер, проводимых в соответствующих организационных формах и направленная на сохранение окружающей среды, генофонда народа и живой природы (ст. 16, 41, 50, 92 Конституции);

— семья — естественная и основная социальная ячейка общества, в которой брак основан на добровольном и свободном соглашении мужчины и женщины, равноправных в семейных отношениях (ст. 51, 52 Конституции);

Содействие развитию науки, культуры, образования и приобщение народа к высоким достижениям человеческой цивилизации

— охрана здоровья народа как система социально-экономических, медико-санитарных, оздоровительно-профилактических мер (ст. 49 Конституции);

— образование, развитие науки, культуры и искусства в условиях свободного выбора каждым человеком и объединением людей форм и видов образования, сфер занятия научной деятельностью, областью культуры и искусства (ст. 53, 54 Конституции);

— общественные объединения — политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, добровольные товарищества, землячества,

фонды, ассоциации и иные объединения людей (ст. 36, 37 Конституции);

— церковь и религиозные организации (ст. 35 Конституции);

средства массовой информации, которые действуют на основе свободы, исключения цензуры и монополизма средств массовой информации (ст. 15, 34 Конституции).

Становление и функционирование гражданского общества во внесударственной сфере общественных отношений не означает его изолированности от государственно-правовых институтов, организационной деятельности государственных органов и организаций, а предполагает взаимосвязь гражданского общества и государства. При этом используются различные государственно-правовые средства — законодательные акты, правовые отношения, складывающиеся в связи с правовым регулированием поведения людей, организацией, реорганизацией, деятельностью и прекращением объединений, функционированием других институтов гражданского общества, договорные и внедоговорные способы правового регулирования взаимоотношений, взаимодействия общества и государства, правоохранительная деятельность государства, его органов и организаций.

Средства государственно-правового воздействия на гражданское общество и его важнейшие принципы, взаимоотношения правового государства и гражданского общества на индивидуальном и массовом (ассоциированном) уровнях закреплены и оформлены в системе конституционного строя. В отличие от общества, в которое государство входит в качестве важнейшей политической организации, центра, вокруг которого «вращается» вся политическая жизнь, гражданское общество не включает государство, несмотря на то, что все его потребности и интересы в различной степени и форме находят отражение в государственной деятельности, преломляются «сквозь» волю государства, получая всеобщее значение в системе законодательства, юридических средств, обеспечивающих стабильное и нормальное развитие гражданского общества.

Поэтому не возвратный процесс от «поглощения государством общества», не превращение государства в орган «всецело подчиненный» (К. Маркс) гражданскому обществу, не отрицание верховенства государственной власти на территории страны под предлогом борьбы с этатизмом (безосновательно отождествляемым с тоталитаризмом) определяют прогрессивное и демократическое развитие страны, а прежде всего служебная, обслуживающая роль государства в отношении гражданского общества, воссоздание для него нормальных демократических условий развития.

СУВЕРЕНИТЕТ УКРАИНЫ: КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

*Юридический вестник. —
1997. — № 1. — С. 67—72.*

В современной теории и практике государственно-правового строительства Украины суверенитет из плоскости преимущественно теоретических рассуждений о его понятии, природе, носителе, отношении к известным теориям (федеративного дуализма, кооперативного федерализма, федерально-матричной модели и др.) переместился в область политических решений и соответствующих юридических конструкций, острых парламентских дебатов и митинговых дискуссий.

Актуализация проблемы в связи с приобретением Украиной реального государственного суверенитета и конституционно-проектными работами (1991 — 1996 г.г.) при явной недостаточности современных научно-практических наработок привела к «суверенному буйству», когда любая социально-экономическая или политическая задача обретала суверенную характеристику. Не только в публицистике, научных публикациях, но в законопроектной и правотворческой практике появились конструкции экономического и экологического, коллективистского и личностного суверенитетов, суверенитета науки и народного образования, предприятий и отдельных граждан. В последние годы проявилась практика объявления территориально-регионального суверенитета вплоть до провозглашения «народного суверенитета района» и «вольного города» (исходя из «вольностей» Магдебургского права XV века), суверенитета крестьянского подворья, принятия «универсала о власти», правотворческая деятельность которой независима от законов суверенной республики¹ и т.п. В теоретической литературе можно найти этому «обосно-

вание» в связи с введением в научный оборот понятий «социология суверенитета», «социальный подход к суверенитету». Поэтому предполагается разработка метаюридической теории суверенитета, предметом изучения которой должны быть не столько признаки суверенитета, взятого в «чистом» виде, сколько формы и направленность его взаимодействия в системе таких явлений, как потребности и интересы различных общественных сил, социальные нормы и ожидания различных социальных групп, социальное равенство, справедливость, патриотизм, национальная гордость. Что же касается социологии суверенитета, то ее предмет видится как «изучение влияния системы хозяйственных, социально-политических и психологических факторов, объективных и субъективных потребностей социальных общностей относительно расширения или самоограничения своих суверенных прав, возможности выбора модели взаимоотношений с другими государствами»².

Эти позиции получают эмоционально-публицистическую окраску в констатации, например, того, что Брежнев подарил нам в свое время концепцию «ограниченного суверенитета», а ныне брежневская доктрина «ограниченного суверенитета» отброшена³.

Прежде всего, вряд ли можно этой концепции присваивать имя определенного политического деятеля или связывать вообще ее возникновение с советской доктриной суверенитета. Эта концепция была достаточно популярна в западной политологии и международной практике, а в последнее время получила дополнительные аргументы в связи с активным обсуждением соотношения права наций, народов и человека. В частности, проблематика Страсбургского международного института по правам человека сконцентрирована, по мнению генерального секретаря института А. Кисса, вокруг

1996. — 10 дек.; Мороз А. Какой должна быть экономическая политика // Голос Украины. — 1996. — 27 дек.

² См., например, Джунусов М., Мансуров Т. Лики суверенитета. Суверенитет в призме социальной истории. М., 1994. — С. 95—97.

³ См.: Ваксберг А. Термины, которым решать все // Лит.газ. — 1989. — 27 сент.; Мусатов В. Л. Перемены в Восточной Европе и наша перестройка // Правда. — 1990. — 14 мая; Бутенко А. Неотчуждаемый суверенитет // Правда. — 1990. — 1 окт.

¹ См.: Правовые проблемы национальных отношений в СССР // Сов.государство и право. — 1989. — № 5. — С. 138; Четко С. Экономический суверенитет и национальный вопрос // Коммунист. — 1989. — № 2; Ойгензихт В. А. Гражданско-правовые средства защиты экономического «суверенитета» гражданина и предприятия / В. А. Ойгензихт // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. — К., 1990; Статус Киевского района г. Одессы / принят сессией Совета народных депутатов 12 июля 1990 г. // Веч. Одесса. — 1990. — 17 авг.; Феофанов Ю. Без свободы нет науки // Известия. — 1990. — 28 сент.; Кавун А. Что говорят «демократы» // Правда Украины. — 1990. — 29 сент.; В Прокуратуре Украинской ССР // Правда Украины. — 1990. — 3 окт.; Вопросы философии. — 1993. — № 2. — С. 25; Чемерис В. Украинский путь // Голос Украины. —

меняющегося соотношения между двумя фундаментальными ценностями международного сообщества государств — невмешательства во внутренние дела, правом народа самостоятельно определять условия своего существования и защитой прав человека, соблюдением государствами своих международных обязательств. Изменение этого соотношения повлекло за собой весьма существенное сужение суверенитета государства¹. Фактически к этому же выводу приходят В. И. Васильев и Б. В. Крылов, утверждающие, что государственный суверенитет «как нечто абсолютное никогда не существовал и не мог существовать... любое государство явно ограничено во внешнеполитической сфере»².

Вывод по существу верный, хотя правильнее было бы говорить не о сужении или ограничении суверенитета, а о его конституционном, юридико-логическом содержании, пределы (объем) которого обусловлены определенными внешними, смежными с суверенитетом государственно-правовыми явлениями. К ним относятся не только обязательные для государств международно-правовые стандарты, но и отношения между носителями (субъектами) суверенитета (суверенной государственной власти) и другими субъектами, обладающими суверенитетом (в федерации, конфедерации, ином союзе государств) или властными полномочиями на своей территории, включенной в пространственный предел действия суверенной власти.

Следовательно, во-первых, то, что именуют экономическим, экологическим и др. видами «суверенитета» является принципиально неверным пониманием термина либо смешением существа явления (суверенитет) с условиями его становления или реализации. В этом отношении обращает внимание четкая позиция Верховного Совета Украины, который не воспринял законопроектные конструкции об экономическом или экологическом суверенитете, а закрепил в Декларации о государственном суверенитете Украины «материальную основу суверенитета», самостоятельность в обеспечении экологической безопасности, а в Законе УССР от 3 августа 1990 г. «Об экономической самостоятельности Украинской ССР» назвал экономическую само-

стоятельность Республики «условием государственного суверенитета Украины»³.

Во-вторых, попытки оправдать использование понятия «суверенитет» не только в конституционном, политико-правовом смысле, не только применительно к государству, нации и народу и не только в качестве верховенства и независимости власти нельзя сводить к понятийно-терминологическим неточностям. Это — одна из ключевых проблем современного конституционализма, теории и практики конституционного права Украины.

В действующей Конституции Украины (государственный) суверенитет используется в том виде, в каком он получил легальное определение в Декларации о государственном суверенитете Украины (16 июля 1990 г.)⁴ как «верховенство, самостоятельность, полнота и неделимость власти Республики в границах ее территории и независимость и равноправие во внешних сношениях». Эти признаки должны быть дополнены непроемкостью и неотчуждаемостью суверенитета как свойства государства.

Верховенство государственной власти — это ее высшая на территории страны прерогатива, возможность подчинить или привести в соответствие с государственной волей правовой статус любого субъекта и его деятельность на территории государства.

Самостоятельность государственной власти — это ее независимость в пределах ее суверенных прав в отношении определения государственной политики в разных сферах жизни государства и общества, избрания форм, методов, средств и способов осуществления этой политики. Поэтому конституционные признаки Украины — «суверенная и независимая» (ст. 1 Конституции Украины) практически синонимичны, их однопорядковое применение на практике не имеет юридического значения, но только политический смысл, отраженный в Акте провозглашения независимости Украины (24 августа 1991 г.)⁵.

Полнота и неделимость государственной власти исключает деятельность на территории страны других субъектов, имеющих государственно-властные или подобные им по содержанию полномочия и средства их обеспечения (учредительные, управленческие, регулятивные, охранительные), предполагает запрет узурпации государственной власти или ее полномочий (см.:

¹ Collection of lectures: texts and summaries. — Strasbourg, 1989. — P. 1–2, 16.

² Васильев В., Крылов Б. Каким должен быть Союзный договор // Известия. — 1990. — 10 авг. См. также: Карапетян Л. М. Грани суверенитета и самоопределения народов // Государство и право. — 1993. — № 1. — С. 15; Без механизмов не продвинется // Голос Украины. — 1993. — 16 сент.

³ Ведомости Верховного Совета УССР. — 1990. — № 31. — Ст. 429, ч. VI, VII; 1990. — № 34. — Ст. 499, п. I.

⁴ Ведомости Верховного Совета УССР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

⁵ Ведомости Верховного Совета Украины. — 1991. — № 38. — Ст. 502.

ст. 5, 17 Конституции Украины). Признак неделимости относится к негосударственным формированиям и иным (негосударственным) формам социальной власти и не имеет отношения к организации и осуществлению государственной власти (ср.: ст. 6 Конституции Украины).

Независимость и равноправность во внешних сношениях означает, что только государство определяет внешнеполитический, внешнеэкономический курс страны, основанный на равноправии и взаимовыгодном сотрудничестве с членами международного сообщества.

Непроизводность и неотчуждаемость — суверенные свойства государства, исключающие октраированность (дарованность) или возможность отчуждения суверенитета государства любым субъектом внутригосударственного или международного права. В этом смысл конституционных положений о народе как единственном носителе (народного) суверенитета и источнике суверенной государственной власти (ст. 5 Конституции Украины), о принятии Конституции как выражении суверенной воли народа (Преамбула Конституции Украины)¹.

В этой связи следует различать на практике суверенитет государства (государственный суверенитет) и «суверенные права» — термин, который используется для определения полномочий государства в определенной сфере с ограниченным содержанием. Например, в Законе Украины от 16 мая 1996 г. «Об исключительной (морской) экономической зоне Украины» определяется объем (содержание) «суверенных прав и юрисдикции Украины» в этой зоне².

Ст. 2 Конституции Украины обозначает пределы суверенитета: «Суверенитет Украины распространяется на всю ее территорию». При этом применение частей I и III статьи 2 требуют отказа от традиционного (обыденного) представления о территории как об ограниченном границей пространстве и включении государственных признаков территории: пространственный предел действия публичной власти, материальная основа ее деятельности, форма проявления государственного, народного, национального суверенитета, генезисный (в историческом развитии территории государства) и структурно-функциональный (обуславливающий устройство государства) признаки.

¹ Суверенитет проявляется не только в форме государственного и народного, но и национального суверенитета. Однако достаточно своеобразная конституционная конструкция национального суверенитета, предложенная в Конституции Украины, требует специального исследования.

² Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

Изменение территории Украины возможно только по результатам всеукраинского референдума (ст. 73 Конституции Украины).

Часть II ст. 3 при систематическом толковании со ст. 132 дает основания для признания Украины унитарным децентрализованным государством, признаками и практическими ориентирами которого являются: целостность (единство) и неделимость территории; единая Конституция, которой должна соответствовать Конституция Автономной Республики Крым и законодательство Украины; единственный орган законодательной государственной власти — Верховная Рада Украины; единая вертикаль исполнительной, надзорно-контрольной, судебной властей; сочетание централизации с децентрализацией и деконцентрацией публичной власти; государственная региональная политика, юридически оформленная в законах, подзаконных актах, нормативно-правовых актах регионального и локального уровней (уставы, положения, регламенты, хартии), основанная на сбалансированности социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических, демографических особенностей, этнических и культурных традиций.

Нормативная модель такого государственного устройства имеет конституционную конструкцию. Однако реальное отсутствие ряда важнейших признаков децентрализованного государства создает постепенно преодолеваемое в процессе построения государства противоречие между конституционной конструкцией и практикой унитарного централизованного государства.

Часть III ст. 2 воспроизводит принципы международного права о целостности и неприкосновенности территории государства в пределах государственной границы, которой является линия и вертикальная поверхность, которая проходит по этой линии, определяющая территориальные сушу, воды, недра, воздушное пространство.

Территориальная суша определяется по характерным точкам и линиям рельефа или ориентирам, которые явно видны. Это распространяется и на недра земли.

К территориальному морю относятся прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отсчитываемых от линии наибольшего отлива как на материке, так и на островах, принадлежащих Украине, или от прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки. В отдельных случаях иная ширина территориального моря Украины может устанавливаться международными договорами Украины, а при отсутствии договоров — в соответствии с обще-

признанными принципами и нормами международного права. Этот режим распространяется на материковую отмель (шельф) — подводную мелководную равнину, которая переходит в материковый склон.

Кроме того, морские районы, внешне прилегающие к территориальному морю Украины, включая районы вокруг принадлежащих ей островов составляют исключительную (морскую) экономическую зону Украины.

Ширина исключительной (морской) экономической зоны составляет до 200 морских миль, отсчитанных от тех же исходных линий, что и территориальное море Украины. На эту зону в отличие от территориального моря распространяется не общий суверенитет Украины, а суверенные права в отношении: разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами и в отношении осуществления иных видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, в том числе производству энергии путем использования воды, течений и ветра; юрисдикция, предусмотренная законом и нормами международного права в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, осуществления морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды; другие права, предусмотренные законодательными актами Украины и общепризнанными нормами международного права. Тут все государства как прибрежные, так и не имеющие выхода к морям, пользуются, при условии соблюдения законодательства Украины, а также общепризнанных норм международного права, свободой судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, другими правомерными с точки зрения международного права видами использования морского пространства.

Кроме территориального моря к внутренним водам относятся: воды портов Украины, ограниченные линией, проходящей через постоянные портовые сооружения, наиболее выступающие

в сторону моря; воды заливов, бухт, губ и лиманов, гаваней и рейдов, берега которых полностью принадлежат Украине, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морских миль; воды заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов, исторически принадлежащих Украине; воды рек, озер и иных водоемов по линии государственной границы, берега которых принадлежат Украине. При этом граница на судоходных реках проходит по середине главного фарватера или тальвегу реки; на несудоходных реках (ручьях) — по их середине или по середине главного рукава реки; на озерах и иных водоемах — по прямой линии, соединяющей выходы государственной границы Украины, к берегам озера или иного водоема. Граница, проходящая по реке (ручью), озеру или иному водоему, не перемещается как при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки (ручья) в ту или иную сторону; на водохранилищах, гидрозловах и иных искусственных водоемах граница проходит по линии государственной границы, проходившей на местности до их заполнения; на железнодорожных и автодорожных мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через пограничные участки судоходных и несудоходных рек (ручьев) граница проходит по середине этих сооружений или по их технологической оси, независимо от прохождения государственной границы на воде.

Конституционно регламентированы также обязанности и полномочия народных депутатов Украины (ст. 79), Президента Украины (ст. 102, 104), Кабинета Министров Украины (ст. 116) в отношении государственного суверенитета, установлен конституционный запрет создания и деятельности любых объединений граждан, «программные цели или действия которых направлены на...нарушение суверенитета и территориальной целостности государства» (ст. 37). К важнейшим функциям государства отнесена защита его суверенитета (ст. 17 Конституции Украины).

ОСНОВНОЙ ЗАКОН НУЖДАЕТСЯ В ЗАЩИТЕ (ЧИТАЯ ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА)

Юридический вестник. — 1998. — № 3. — С. 126—129.

Необходимость охраны и защиты Конституции была осознана практически одновременно с появлением первых современных конституций.

Для того, чтобы конституции при всей важности их вербально-деонтического (словесно-поведенческого) содержания не были ограничены этим содержанием, а реализовывались в конституционном строе страны, системе конституционализма в течение всей современной истории его развития шел поиск оптимальных и наиболее эффективных методов и средств защиты конституции.

Это путь превращения конституционно-нормативной модели в реалии, образ жизни человека, ассоциаций людей, общества в целом, в «продукт... времени и обстоятельств, огромной странице из книги жизни народа» (Ч. Боржо), наконец, — в способ нормативного видения будущего страны.

Мировой конституционный опыт предоставляет обширную палитру поиска социально-правовых институтов защиты Конституции, которые чаще всего получают общее наименование «конституционного контроля (надзора)». По различным основаниям выделяются его виды: по времени осуществления — предварительный (превентивный, предупредительный) и последующий («репрессивный») конституционный контроль. При предварительном контроле акт проверяется до его вступления в силу, последующий контроль распространяется на вступившие в силу акты, юридически действующие; по правовым последствиям — консультативный и учреждающий (постановляющий) конституционный контроль; по обязательности проведения — обязательный и факультативный конституционный контроль. Факультативный контроль проводится лишь по инициативе уполномоченного органа либо индивида в случае сомнений относительно конституционности закона; по способу проведения — абстрактный, означающий проверку конституционности акта вне связи с конкретным делом, конкретный — только в связи с конкретным делом, при решении которого применен или подлежит применению определенный акт, конституционность которого оспаривается; по основаниям проверки конституционности — контроль содержания актов (материальный контроль), по форме акта

и способу его принятия (формальный контроль). Материальный контроль означает проверку соответствия содержания акта положениям конституции. При формальном контроле проверяется соблюдение конституционных требований относительно издания акта.

Поиск и определение путей, методов, средств защиты Конституции особо важным является для стран, ориентирующихся на создание демократического правового государства с безусловным признанием верховенства права и высшей юридической силы Конституции (ст. 8 Конституции Украины). Обоснованный в научном, социально-правовом отношении принцип верховенства права как высшей справедливости, воздаяния каждому по его заслугам перед обществом, государством, другими людьми при практической интерпретации, с учетом соотношения права и закона, представляется как принцип верховенства правового закона перед другими нормативно-правовыми и правоприменительными актами государства. Высшая юридическая сила Конституции Украины практически означает: признание Конституции Основным законом (см. Преамбулу Конституции Украины); отношение государства и общества к конституционным принципам, правоположениям и нормам как к социально-правовым стандартам и политической константе (постоянного и неизменного фактора деятельности); соответствие Конституции всех законов, иных нормативных и правоприменительных актов; возможность ре-визии нормативно-правовых и правоприменительных актов судебными и административными органами по конституционным стандартам; исключительность субъекта конституционной юрисдикции, решающего вопросы соответствия законов и других правовых актов Конституции, осуществляющего официальное толкование Конституции и законов, имеющего полномочия признания законов и иных правовых актов неконституционными.

Прав Президент Украины Л. Д. Кучма, выделяющий в качестве сферы особого внимания общества и государства «качественно новую сторону национальной безопасности — конституционную», подчеркивая, что «Основной Закон нуждается в защите» и осуществлять ее необходимо «сугубо юридическими средствами» при

обязательном условии — повышении «действенности конституционных норм, прежде всего в отношении основ конституционного устройства и прав человека»¹.

Таким образом, во-первых, актуализируется защита Конституции на уровне национальной безопасности, которая представляет «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз...»².

Во-вторых, Президент обратил внимание на качественную новизну подхода к защите Конституции «в условиях нестабильности нашей жизни и попытках неправомерных внешних влияний». В этом отношении Конституция — незаменимое средство стабилизации общественной жизни, хотя в разных ее сферах она проявляется по-разному. Поэтому нельзя нивелировать, уравнивать стабилизирующую роль Конституции, нельзя ее преувеличивать, «провоцируя» необоснованные социальные ожидания, связанные с ее действием. Но и преуменьшать ее значение нельзя. Один из отцов-основателей Конституции США, Президент Томас Джефферсон говорил: «Не просите Бога о том, что может дать Конституция». Можно лишь добавить — и не требуйте от Конституции того, чего в силу своей природы, своего назначения она дать не может, но лишь создает условия для эффективной деятельности. При этом системообразующая роль Конституции предполагает ее системосохраняющий (охраняющий, защищающий систему конституционализма) механизм, представленный юридическими прецедентами, презумпциями, фикциями, преюдициями, способами преодоления и восполнения пробелов в законе, коллизионными нормами, а также конституционными соглашениями и декларациями, обычаями (обыкновениями), международно-правовыми стандартами. Здесь главное — конституционное определение иерархии этих элементов прежде всего в отношении закона, возможностей субсидиарного (восполнительного, дополнительного) применения положений, пределов правосвободного пространства, связанного с обоснованным отказом от «невмешательства государства в дела человека и общества» (конституционно-проектная формула 1992 г.) и признания «государственного

регулирования в гражданском обществе» (конституционно-проектная формула 1993 г.).

В-третьих, в Послании Президента фиксируется предельность используемых способов действия по защите Конституции — юридические средства. Этот набор средств и их применение ограничены созданием правового порядка, основанного на конституционных принципах, в соответствии с которыми «никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины» (ст. 19 Конституции Украины).

Это требование весьма важно для защиты Конституции государства, в котором государственная власть осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную и конституционно гарантируется местное самоуправление. Каждая ветвь власти и публично-самоуправленческая власть должны действовать в пределах своих полномочий и избирать те способы деятельности, которые определены или предполагаются компетенцией соответствующих органов. Все органы государства, государственные и общественные организации должны не только соблюдать Конституцию Украины, но в предусмотренных пределах и установленными способами защищать ее. Президент Украины является гарантом соблюдения Конституции (ст. 102 Конституции Украины) и действует с этой целью способами и в пределах полномочий, указанных, например, в ст. 106, ст. 118 часть VIII Конституции Украины. Кабинет Министров «обеспечивает... исполнение Конституции» (ст. 116.1). Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиту прав каждого на территории Украины и в пределах ее юрисдикции. Единственным органом конституционной юрисдикции, устанавливающим конституционность, в частности, законов является Конституционный Суд.

Таким образом нельзя выделить какой-либо главный, основной орган или организацию по защите Конституции. «Усиление власти, — указывает Президент, — это не возвышение одной из ее ветвей над другими. Я за баланс между ними, определенный Конституцией». В принципе это относится не только к ветвям власти, но и к подсистемам органов и организаций — каждая из них действует на основании своей компетенции и осуществляет свои полномочия спо-

¹ Строительство новой Украины — великое общее дело: Обращение Президента Украины Л. Д. Кучмы с ежегодным посланием к народу и Верховной Раде Украины // Одесские известия. — 1998. — 23 мая.

² Концепция (основы государственной политики) национальной безопасности Украины. Одобрена Верховной Радой Украины 16 января 1997 г. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 10. — Ст. 85.

собами, указанными в законе. Это следует не только из ст. 19 Конституции Украины, но и в соответствии со ст. 6, 7 Конституции Украины: осуществление государственной власти по принципу ее разделения, признание местного самоуправления, действие механизмов сдержек и противовесов, контрольных средств в системе публичной власти при относительной самостоятельности институтов складывающегося в стране гражданского общества.

Повышение действенности конституционных норм, о которых говорит Президент, это их юридическая эффективность, означающая, прежде всего, прямое действие конституционных норм. Законы и другие нормативные акты, принятые до введения в действие Конституции, являются действующими в части, не противоречащей Конституции (п. 1 Переходных положений Конституции Украины); нормы Конституции, не соответствующие Переходным положениям, на определенный ими срок не действуют или действуют с ограничением и поправками, предусмотренными Переходными положениями; конституционные права и свободы человека и гражданина осуществляются и защищаются судом непосредственно на основе Конституции; в случаях отсылки в конституционной норме к текущему законодательству (бланкетные и отсылочные нормы) эта норма действует с учетом содержания соответствующего (конкретизирующего) закона, в иных случаях правотворческие, правоприменительные и правоохранительные органы должны прямо ссылаться в качестве основания для решения правового вопроса на текущее законодательство (при сомнении заинтересованных сторон или юрисдикционного органа о точности соответствия правового основания решения вопроса 1 со ссылкой на конституционные нормы и текущее законодательство).

Одновременно следует ориентироваться на фактическую эффективность — социальную, экономическую, экологическую и др. Защита Конституции означает не только соответствие действий, актов — Конституции, но и достижение фактических последствий, результатов, которые прямо или косвенно определены Конституцией, в пределах вариантов поведения (деятельности), предусмотренных Конституцией Украины. Так, сельские, поселковые, городские советы могут разрешать создание органов самоуправления населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества (ст. 140 Конституции Украины). Следовательно, совет должен избрать оптимальный в конкретных социальных, территориальных, временных и др. условиях вариант создания таких органов,

определить объем их полномочий, их материальную базу.

При этом в Послании Президента выделяются в качестве приоритетных направлений повышения эффективности конституционных норм основы конституционного строя и права человека. Это обусловлено значимостью конституционного строя, определять и изменять который имеет право только (исключительно) народ. Передача (делегирующее) или узурпация этого права государством, его органами или должностными лицами не допускается, также как «никто не может узурпировать государственную власть» (ст. 5 Конституции Украины). Конституционный строй, определенный Конституцией, защищен практически всеми отраслями законодательства вплоть до уголовного, которое устанавливает суровую ответственность за посягательство на конституционный строй (ст. 56¹ Уголовного кодекса Украины).

Права и свободы человека, их гарантии вообще определяют «содержание и направленность деятельности государства» (ст. 3 Конституции Украины), а забота «об обеспечении прав и свобод человека и достойных условий его жизни» является одним из главных мотивов принятия Конституции, необходимость ее защиты (часть IV Преамбулы Конституции Украины). Поэтому обоснованным является остро критическое отношение Президента к нашему исторически традиционному приоритету государства в отношении интересов конкретного человека. Конституция, провозгласив человека «наивысшей социальной ценностью» (ст. 3 Конституции Украины), практически признала приоритетность для общества и государства человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности в отношении всех других социальных ценностей — коллективных и корпоративных, общенародных и государственных, национальных, этнополитических, культурологических и др.

Одновременно Конституция определяет содержание и направленность деятельности государства, его главная обязанность — права и свободы человека, их гарантии, а также ответственность государства перед человеком за свою деятельность. Это означает, что вся деятельность государства, общественно-политические процессы в стране должны получить человеческое измерение, имеющее критериальное значение для определения легитимности политического режима, демократичности конституционного строя.

В этой связи представляется, что Конституция ориентирует законодателя и правоприменительные органы на: распространение приоритетной оценки человека на все сферы дея-

тельности государства; признание этой оценки в качестве критерия легитимности государства и обязательного условия его вхождения в мировое сообщество; определение тенденций правовой государственности; обеспечение социально-правовой защищенности человека и гражданина и предоставление реальной возможности человеку инициировать «запуск» механизма защиты его прав и свобод; установление ответственности государства перед человеком вплоть до допущения процессуальной в судебном или административном производстве деполитизированной формы: гражданин (человек) Н. против государства; организацию обязательной гуманитарной экспертизы всех политических акций, организационно-правовых

форм, методов, средств и способов деятельности государства.

Исполнилось два года нашей Конституции, появились первые молодые ростки политико-правовой системы украинского конституционализма. Одновременно на конституционном поле (распространенное ныне, но пригодное только для образности выражение) пробиваются не соответствующие Конституции, противоречащие ей неблагородные растения. С ними надо бороться, преодолевать конституционный нигилизм, какими бы благими намерениями, экономической, политической и иной целесообразностью он не объяснялся. Молодая Конституция Украины нуждается в жесткой и эффективной защите.

ВТІЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД В ГАЛУЗЯХ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Юридичний вісник. — 1997. — № 4. — С. 59—63.

Конституційними принципами організації та функціонування публічної влади, які потребують відповідного юридико-галузевого супроводження, є:

1) визначення народу як єдиного джерела влади, яка здійснюється народом безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України);

2) визначення змісту і спрямованості діяльності держави (її органів) гарантуванням прав і свобод людини та громадянина, органів місцевого самоврядування — прав і свобод членів територіальної громади (ст. 3, 140 Конституції);

3) відокремлення як найважливіших функцій держави, громадського суспільства, визначених ст. 17 Конституції напрямів діяльності;

4) розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу, судову (ст. 6 Конституції);

5) визнання і гарантування державою та громадським суспільством місцевого самоврядування (ст. 7, 140, 142, 146 Конституції);

6) діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами (ст. 19 Конституції);

7) поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, деконцентрації — у діяльності місцевого самоврядування (ст. 132, 140, 143, 144 Конституції).

Ці принципи потребують юридико-галузевої конкретизації.

Удосконалення здійснення влади народу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинно проводитись шляхом адміністративної та муніципальної реформ.

Безпосереднє здійснення влади народом потребує прийняття Закону «Про безпосередню демократію в Україні».

Структура Закону:

1. Принципи безпосередньої демократії
2. Загальні засади про вибори представницьких органів та посадових осіб
3. Референдум

4. Громадське самоврядування. Дорадчі, консультативні, імперативні рішення органів громадського самоврядування

5. Органи самоорганізації населення

6. Загальні збори населення

7. Народна ініціатива

8. Звернення, петиції

9. Консультативно-дорадчі форми виявлення думки народу (населення).

Цей Закон не виключає спеціального законодавства щодо виборчої системи, переважно — Виборчий кодекс.

Усі галузі законодавства повинні мати людський вимір. З цією метою треба:

1) при втіленні конституційних засад в галузях законодавства з питань державного будівництва і місцевого самоврядування систематично тлумачити конституційні норми, перш за все ст. 3, 5, 7, 8, 10 — 12, 16, 17, 19, 53, 54 Конституції, і виходячи з цього поряд з найважливішими функціями держави (що є «справою всього Українського народу» — ст. 17 Конституції), які є основними, включити фактично діючі і відображені у Конституції різними законодавчо-технічними засобами основні функції:

- забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 3 Конституції);

- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги, збереження генофонду народу (ст. 16 Конституції);

- формування та здійснення у різних формах (забезпечення, гарантування, сприяння, підтримки, піклування, охорони) державної політики в галузі культури (ст. 10—12, 53, 54 Конституції);

- забезпечення правового порядку на конституційних принципах, що вказані у ст. 19, 8 Конституції;

- запровадити особливу процедуру гуманізації експертизи законопроектних і діючих актів;

- прийняти Декларацію прав і свобод людини і громадянина, де відокремити права та свободи, котрі держава гарантує певними та обов'язковими для застосування засобами, та права і свободи, які гарантуватимуться державою

шляхом невтручання в механізм «запуску» та реалізації цих прав, встановлення відповідальності щодо випадків цього втручання;

- запровадити інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з розвинутою системою місцевих, доступних для усіх верств населення, органів Уповноваженого;

- встановити в Цивільно-процесуальному кодексі можливість судів, особливо спеціалізованих — адміністративних, у позитивному провадженні у випадках утиску прав і свобод громадян державними органами, їх посадовими та службовими особами користуватися деполітизованою формулою «громадянин Н. проти держави». У цьому разі обов'язок громадянина шукати «належного відповідача» покладається на суд;

- у всіх без винятку галузях законодавства визначити місце щодо реалізації ст. 57 Конституції (право людини знати свої права та обов'язки);

- використати локальну правотворчість для формування та впровадження додаткових прав і свобод членів територіальних громад (муніципальне законодавство) і трудових колективів (трудове законодавство), виходячи з того, що конституційні права не є вичерпними (ст. 22 Конституції);

- встановити адміністративну (можливо і кримінальну) відповідальність за ухилення від належної реєстрації правових актів в органах Міністерства юстиції України;

- створити належні умови для застосування судами міжнародних стандартів прав людини; в Законі «Про судову владу» встановити обов'язковість для судів мати відповідну інформацію;

- забезпечити можливість звернення громадян та їх асоціацій до міжнародних правозахисних організацій та, при необхідності (яку обумовити у Законі), надати відповідну фінансову допомогу, пов'язану з цим зверненням. У цьому зв'язку внести доповнення у Закон «Про звернення громадян»;

- законодавчо (бажано в Декларації прав і свобод людини і громадянина) встановити повноваження громадських правозахисних організацій у формуванні та реалізації державної політики захисту прав людини і громадянина.

Законодавче супроводження розподілу державної влади та забезпечення діяльності її органів і органів місцевого самоврядування, посадових осіб обох видів органів на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, потребує:

1) прийняття Законів:

Про Верховну Раду України,

Про Президента України (нова редакція),

Про державне управління в Україні,
Про Кабінет Міністрів України,
Про контрольно-наглядні органи України,
Про судову владу в Україні,
Про місцеві державні адміністрації в Україні,

Про нормативно-правові акти в Україні;

2) прийняття Положень (Статутів) щодо кожної ланки державної влади;

3) прийняття посадових Положень, Інструкцій щодо кожної посадової або службової особи;

4) заборону (з встановленням відповідальності відповідного керівника) діяльності органів та посадових осіб і службових осіб до прийняття актів, вказ. у п. 2), 3);

5) створення системи адміністративної юрисдикції — спеціалізованих адміністративних судів, у повноваження яких перш за все входить: розгляд справ щодо защемлення прав і свобод людини і громадянина, їх асоціацій (об'єднань) державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами; розгляд справ щодо розмежування повноважень між органами державної влади, між ними і органами місцевого самоврядування;

6) відокремлення контрольно-наглядних органів від органів, спеціальною компетенцією яких є управління та самоврядування, законодавче розмежування контрольної та наглядної діяльності;

7) визнання у законодавстві поряд з державною владою і місцевим самоврядуванням публічної влади, яка об'єднує за відповідними ознаками державу і місцеве самоврядування, дає змогу їх взаємодії. Це ґрунтується на конституційних формулах про те, що «народ здійснює владу... через... органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції), а «міське самоврядування є правом територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення...» (ст. 140 Конституції). Тобто органи місцевого самоврядування здійснюють владу, яка за ознаками є публічною і в процесі її здійснення створює відповідні публічно-правові відносини, які регулюються публічним правом.

Конституційне визнання і гарантування місцевого самоврядування потребує створення нової галузі у системі публічного права — муніципального права і законодавства.

Практично для цієї галузі властиві три рівня:

1. конституційні норми, що визначають предмети відання місцевого самоврядування, правосуб'єктність територіальної громади, інваріантність організаційно-правових форм самоврядування, гарантії від втручання держави, об'єднань громадян в її законну діяльність;

2. галузеві норми, які закріплені у спеціальному Законі, що, незалежно від найменування акта, повинен діяти на режимі Основ або Кодексу, що встановлюють типову структуру місцевого самоврядування, його соціально-економічну самодостатність, порядок формування його органів, взаємну їх відповідальність у відношенні з громадянами, територіальною громадою, державою;

3. локальні (галузеві) норми для кожної самоврядної одиниці на режимі Положення, Статуту, Хартії (в залежності від рівня і вигляду територіальних одиниць), що містять конкретизуючі правоположення, за межами яких самоврядування діє за принципом «дозволено все, що не заборонено законом», і регламентно-процедурні норми. При цьому регламенти органів місцевого самоврядування — правові акти, обов'язкові до виконання підприємствами, організаціями, установами, незалежно від форм власності, членами територіальних громад (за складом не співпадаючими з населенням).

Галузь законодавства концептуально повинна формуватись як самостійна за предметом, методом (не обмеженим способом впливу на суспільні відношення або заходами «ув'язки» суб'єктів публічного права), режимом правового регулювання, особливо щодо адміністративного, господарського, фінансового права, і профілююча безпосередньо на конституційне право. (У процесі формування галузі допустимо використовувати її інститути як підгалузі конституційного права).

Поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, деконцентрації у діяльності місцевого самоврядування потребує:

1) прийняття Закону «Про державний устрій України». З урахуванням законопроектних робіт, які провадяться у Верховній Раді щодо територіального устрою, потребує особливої уваги:

а. необхідність розширеного тлумачення ст. 132 Конституції, яка знаходиться в розділі «Територіальний устрій України», але за змістом регламентує державний устрій, тобто вказує не лише на просторові межі держави, але розглядає територію як матеріальну засаду діяльності держави, форму виявлення її суверенітету, обґрунтування принципів організації державної влади, основу для урахування історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Тому зведення державного устрою до територіального устрою або адміністративно-територіального розподілу є спрощенням і не забезпечує вирішення ключових проблем державного будівництва України — територіальної організації і територіальної дії

державної влади (у всіх її видах), її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами (місцевим самоврядуванням), з населенням;

б. визначення місця регіону у територіальному устрої. Цей центральний суб'єкт територіального устрою (ст. 132) практично не отримав відображення у Конституції. Це пояснюється декларативністю регіоналізму у сучасній Україні, відсутністю регіональної політики, але не виправдовує ігнорування регіону, використання його як словосполучення, що не має інструментально-прикладного значення;

в. подолання традиційного відношення до областей як до основних складових частин державного устрою, які виконують регіональні функції. Область — це лише адміністративно-територіальна одиниця, яка утворилася та має сучасні ознаки, не відповідні регіону. У вказаному Законі потрібно: по-перше, розмежувати державний устрій (ст. 2 Конституції лише декларує унітаризм держави, але ця форма, як відомо, може бути різною за змістом), територіальний устрій (ст. 132 Конституції) і адміністративно-територіальний устрій (розподілення — ст. 133 Конституції); по-друге, сформулювати структурну характеристику цих реально існуючих і конституційно закріплених державно-правових явищ;

г. визначення в умовах «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади» та розповсюдження цього конституційного принципу на усі ланки публічної влади ролі, місця територіальної громади, відокремлюючи її від населення;

д. необхідність виділення адміністративно-територіальних одиниць з відповідною правовою регламентацією курортних населених пунктів і міських населених пунктів, а також міст районного значення, у містах і районах в містах (де вони утворюються), враховуючи їх значення для демократичного і легітимного розвитку країни, передбачити можливість виділення мікрорайонів як територіальної основи діяльності органів (громадської) самоорганізації населення;

є. законодавче оформлення статусу територіальних (адміністративно-територіальних) одиниць та самоврядних територій, спеціальних (особливих) адміністративно-територіальних утворень, поданих у виключному переліку: територіальні (функціональні) округи — освітні, судові, транспортні (залізничні, басейнові), військові; спеціальні зони — економічні та екологічні (природно-заповідні, екологічно небезпечні, екологічного лиха, спеціального екологічного захисту, курортні, санітарної охо-

рони); режимні зони — прикордонні, територіальної оборони, закриті;

2) прийняття Верховною Радою Концепції державної регіональної політики України. Головна мета цього акту — подолати тенденції до уніфікаційних рішень центру щодо всіх областей (які розглядаються як регіони), з другого боку — відцентристські (ізоляціоністські) прагнення регіонів та соціально-економічну напруженість між ними, адміністративну складність відносин центр — регіон; запровадити регіональну політику, в основі якої: непохідність, невідчужуваність суверенітету Республіки у сфері державного устрою і можливість трансформування її державно-суверенних прав у публічно-самоврядувальні права територіальних громад, делегування прав центральної влади регіонам; єдність, неподільність, непорушність і цілісність конституційно децентралізованої держави; конституційність і законність реформування державного устрою; граничність децентралізації держави, обумовленої загальнодержавними інтересами і потребами, керованістю країни як єдиного простору дії публічної влади; забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядницької діяльності місцевої влади — на принципі розподілення публічної самоврядної влади; забезпечення територіальних громад, які склалися історично з усталеними традиціями і менталітетом права на територіально- і «національно-культурну автономію» (М. Грушевський); єдність регіональної політики як державного регіоналізму, орієнтованого на громадянську злагоду і внутрішню безпеку країни.

Стосовно місцевого самоврядування та його співвідношення з державою треба виходити з

того, що: держава має бути «нейтральною ареною» комунікації суб'єктів публічно-самоврядних прав; проблема державної природи органів самоврядування утрачає прикладну актуальність у зв'язку з визнанням двох рівнів публічної влади — державної і самоврядної, модернізацією теорії і практики розподілу влади за допомогою законодавчого інтегрування муніципальної влади в систему публічної, з механізмом урахування специфічних інтересів територій і використання розповсюдженого у світі правового принципу — «територія управляється більш ніж одним урядом»; відкидається критичне ставлення до місцевого самоврядування як (публічного) природного права; спрощуються пошуки інваріантності (диверсифікованої) правової моделі територіального управління і його співвідношення з самоврядуванням; мінімізуються вертикальні правові зв'язки, самоврядні повноваження «виросшуються» знизу угору (за здібністю «нижніх поверхів» управління на основі закону і без утрати керованості мезо- і макрооб'єктами управління) і встановлюються зверху (законом) униз, розширюються контрольно-наглядні можливості центру через місцеві державні адміністрації впливати на стан законності у діяльності органів місцевого самоврядування.

Концепція, побудована на цих засадах, виконуватиме роль політико-правового орієнтиру впровадження ст. 2 і 32 Конституції, систематичне тлумачення яких дає підставу щодо створення в Україні державного устрою конституційно децентралізованої унітарної республіки з відповідними напрямками державного будівництва і місцевого самоврядування.

ДОКТРИНАЛЬНИЙ ВИМІР ДЕЯКИХ КОНСТИТУЦІЙНО-КОМПЕТЕНЦІЙНИХ ПРОБЛЕМ ПАРЛАМЕНТУ ТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

*Держава і право в сучасному науковому вимірі :
зб. наук. праць. — К., 2010. — С. 202—211.*

Україна разом із сучасним світом рухається від індустріального суспільства до інформаційного. Інформація, що циркулює у науковій сфері орієнтована на практику (у широкому соціальному розумінні), яка є споживачем її результатів та критерієм істинності наукових досягнень. Головний центр української юридичної науки — Інститут держави і права НАН України — до свого півстолітнього ювілею, за словами його директора Ю. С. Шемшученка, обрав вислів «*Suprem omnia veritas*» (Істина понад усе), з яким інститут входить у XXI сторіччя¹. Це взагалі має характеризувати українську юридичну науку, її фундаментальні принципи, якими, за твердженням Ю. С. Шемшученка, є пошук об'єктивної істини і зв'язок з практикою державно-правового будівництва, інтеграція у світовий науковий простір...»².

Але ж в юридичній сфері суспільної діяльності, по-перше, не будь-яка практика може бути критерієм істини. Зокрема, адміністративна, судова і навіть законодавча діяльність, щодо якої «юристи рідко бувають задоволені»³, може бути неістинною, не відповідати об'єктивно діючим закономірностями вже тому, що вона не завжди з належним інтересом та зацікавленістю відноситься до реалізації раціональних пропозицій науки. Звертаючись до реформування державної влади в Україні, Ю. С. Шемшученко слушно виокремлює визначальну причину низької ефективності реформ — віддання пріоритетів емпіриці, хоча історія «багато разів довела, що «без теорії практика сліпа»⁴. В результаті подібних підходів, ігнорування наукових досягнень та рекомендацій сама наука вимушена «підтримувати так звані ініціативи, що знайдені чиновниками від влади і представлені як суспільні потреби»⁵, вона позбувається власного авторитету, свого

призначення та сама «перетворюється у нечуттєве середовище»⁶ передусім стосовно практики.

По-друге, не завжди практика може впроватися з потоком тверджень, які формулюються у якості істин, нерідко є потреба у додатковому «перекладі» наукових істин та висновків на прикладну мову. Крім того, є деякий період між встановленням і загальним визнанням істини та її реалізацією, обумовленої рівнем та ймовірними можливостями діючих оргструктур науки, технології наукового пошуку, ресурсів науки, нарешті, особливостями діяльності вченого-юриста, зв'язаними з необхідністю визнання результатів науково-дослідної роботи.

По-третє, залишається невирішеною проблема формалізованих показників якості та ефективності юридичної науки, методик їх визначення, які звичайно «переносяться» із інших галузей науки чи розраховуються, наприклад, тільки за показниками економічного ефекту. Економіко-практичний підхід (навіть при обчисленні очікуваного, а не реального економічного ефекту) в подібних випадках достатньо ускладнений та методологічно не завжди виправданий.

Нарешті, фундаментальним принципом науки в умовах інформаційно-техногенної цивілізації є незастосовність у науці етичних критеріїв добра і зла. Вчений дав науковий результат, законодавець, правокористувач створили нормативи діяльності і практики їх використання, юридична інженерія (аналог більш вузького поняття «конституційна інженерія», Giovanni Sartori) розробила технологічний процес втілення науки у практику. З цього моменту відповідальність за наукову ідею та її втілення переміщується у сферу Великої політики, за природою достатньо ірраціональної, нерідко вкрай персоніфікованої і такої, що тяжко сприймає юридичні постулати, презумпції, традиції, фікції, поза яких юридична наука та практика не можуть існувати. Ці риси політики особливо небезпечні в умовах сучасної України, де «правлять бал» в сфері

¹ Шемшученко Ю. С. Вибране / Ю. С. Шемшученко. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 53.

² Там само. — С. 41.

³ Там само. — С. 55.

⁴ Там само. — С. 124.

⁵ Литвин В. М. Проблема наздогнати час у контексті національної недалекоглядності / В. М. Литвин // Голос України. — 2004. — 14 травня.

⁶ Голос України. — 2007. — 12 січня.

політики «не професіоналізм і порядність, а власні інтереси і посади»¹.

Подолання цих протиріч, суперечливих тенденцій, що не відповідають суспільним закономірностям та інтересам, передбачає відмову від «обслуговуючої», «забезпечувальної» ролі науки, її «зв'язку» з практикою та переведення її у стан «супроводжуючої» практику за умови її упередження наукою, те, що Ю. С. Шемшученко називає «науковий супровід складних процесів державотворення і правотворення»².

Тільки за цих умов юридична практика одержує відповідний, сучасний, всебічний (соціологічно, прогностично, економічно, юридично) доктринальний (науковий) вимір.

У протилежному випадку алгоритм доктринального супроводу юридичної практики стає витоком соціального ризику, може призвести до того, що філософи називають «слизьким схилом»: пішохід, що опинився на крутому слизькому схилі, раптово втрачає контроль над ситуацією. Найменша випадкова помилка призведе до падіння. Результат — чи він впаде у стан ступору, чи витрачає все більші і все менш ефективні зусилля, аби зберегти рівновагу, що врешті-решт переходить у некерований рух до основи схилу. Так виглядає розвиток ситуації зі сторони. Але для самого пішохода сприйняття власних дій підходять під шаховий термін «цугцванг» — ланцюг послідовних дій, кожне з яких причинно обумовлене попереднім і базується на акті безальтернативного вибору. Помилки поступово накопичуються — і втрата рівноваги стає неминучою.

В юридичній науці і практиці цей соціальний ризик особливо помітний, суттєво відображається на використанні впливового на розвиток суспільства та держави потенціалу права вже тому, що «право говорить доктринальною мовою» (В. Нерсисянц), доктринальне та законодавче у праві «практично зрівнюється» (Р. Давід), доктрина стає «неформальним джерелом права» (М. Марченко) та «повноцінним джерелом правозастосовчої практики» (Т. Пряхіна).

Переконливою ілюстрацією є законопланова, законопроектна діяльність, де потрібен «не на словах, а на ділі систематичний науково-

обґрунтований підхід»³, зростання її наукоємкості шляхом втілення досягнень науки у процес і технології правотворення. Це пов'язано не тільки з безпосереднім включенням вчених-юристів в робочі законопідготовчі групи, ради, комісії органів (організацій) — суб'єктів правотворчості, а й з чіткою інформацією про результати наукових досліджень, що мають прикладне значення при обов'язковому зворотному інформзв'язку законопідготовчих органів — наукових установ за змістом планів роботи, стану їх реалізації, аргументованому рішенні (експертної оцінки) за пропозиціями науки законодавцю.

Взагалі експертна функція юридичної науки повинна зайняти провідне місце стосовно практики. Тут головне, по-перше, наукова персоніфікація як умова наукової відповідальності, по-друге, зворотний зв'язок практики з наукою у формі обґрунтованого (позитивного або негативного рішення стосовно наукового висновку), по-третє, безперервний процес супроводження практики наукою: наука — практика — інновації — втілення — результат.

В цьому відношенні представляється плідною позиція Конституційного Суду України, у мотивувальній частині рішень якого нерідко вказується на думки вчених-експертів чи наукових колективів. Це особливо важливо не тільки як показник престижу науки, але і як індикатор визначення напрямів науково-прикладних досліджень.

Саме тому на матеріалах доктринального виміру рішень Суду, особливо його правових позицій, «що для вітчизняної правової системи є доктринальними»⁴, виникає унікальна можливість дослідити механізм супроводження практики юридичною наукою. З одного боку, Суд у мотивувальній частині своїх рішень, окремих думках суддів нерідко формулює положення, що не тільки використовує практика вже в силу обов'язковості рішень Суду, але ж вони відразу привертають увагу науковців, дають поштовх розвитку юридичної науки. Іноді ці положення викликають сумніви у науковців та практикуючих юристів. Залишаючись обов'язковими для законодавця та правокористувача, ці положення призводять до наукових дискусій, що теж позитивно сприймаються наукою як притаманний їй засіб власного розвитку. Послідовне зростання науково-прикладного інтересу до діяльності та рішень Суду є природним, навіть

¹ Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: зб. наук. праць. / Заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 72.

² Шемшученко Ю. С. Вибране / Ю. С. Шемшученко. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 41. Докладніше див.: Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права: Сб. научно-практических статей / Составитель, предисловие, общая ред. М. Ф. Орзих. — Одеса: Юрид. літ — ра, 2007.

³ Шемшученко Ю. С. Вибране / Ю. С. Шемшученко. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 55.

⁴ Барабаш Ю. Демократія в системі цінностей конституційного ладу (за матеріалами практики Конституційного Суду України / Ю. Барабаш // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 5. — С. 89.

тоді коли ці рішення називають «обурливими»¹, такими, що не відповідають сучасній теорії, уявленням про верховенство права, суперечливими або такими, що призводять до втручання Суду у компетенцію інших органів державної влади² і це знаходить підтримку в європейських експертів³. Іноді Суд ухиляється від прийняття рішень, посилаючись, не завжди достатньо обгрунтовано, на непідвідомчість Суду питань, що є змістом конституційного подання.

Тому природним та корисним для науки, практики та саме для Конституційного Суду є доктринальні виміри його діяльності критичного характеру або такі, що не співпадають з обгрунтуванням рішень Суду, окремих думок суддів. Можливо, навіть, стверджувати, що такий вимір, хоча може відображати думку окремого науковця чи наукового колективу, може бути недостатньо доведеним, відіграє позитивну роль щодо розвитку науки і практики.

У цьому сенсі привертають особливий інтерес наукові праці А. Селіванова, котрий, плідно використовуючи можливості багаторічної роботи у якості постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України, ретельно та всебічно аналізуючи практику Суду, обгрунтовано стверджує, що Конституційним Судом України «найбільше уваги приділено саме питанням компетенції органів влади та посадових осіб»⁴. Природно це стосується перш за все ви-

щих органів державної влади — Верховної Ради України та Президента України. Це підтверджується прагненням до встановлення загальновизнаної у сучасному світі ідеальної моделі форми правління, за якою, як доводить Ю. С. Шемшученко, «немає місця ані «президентському авторитаризмові», ані «парламентській тиранії»⁵.

У цьому сенсі привертає увагу визначення повноважень парламенту, які обумовлюють його природу⁶ функціональне призначення, та стала практика видання указів Президента України В. Ющенка про припинення повноважень Верховної Ради України, більшість яких мала дуже сумнівні конституційні підстави, відображала у дійсності політичну доцільність, щодо якої теж можливо сперечатися. Певна річ, «парламент легко розпустити, — слушно зауважує Ю. С. Шемшученко, — але важко зробити його ефективно діючим», та це не привід систематичного видання актів про розпуск Парламенту. Ця практика призвела навіть до прийняття Парламентом у першому читанні законопроекту № 552-V від 18 вересня 2008 р., який передбачав встановлення кримінальної відповідальності за незаконний розпуск парламенту. Законопроект пропонував внесення змін в три статті Кримінального кодексу, зокрема, статтю 109 з перейменуванням «Дії, що направлені на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу чи узурпацію державної влади». В цій статті передбачалося закріпити норму про те, що «узурпація державної влади шляхом дострокового припинення повноважень Верховної Ради України шляхом, що суперечить Конституції, карається позбавленням свободи строком від семи до двадцяти років». За цих обставин своєчасним, якщо не запізним, було конституційне подання народних депутатів до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення частини другої статті 90 Конституції України «в аспекті невизначеності розуміння повноважності Верховної Ради України після видання указу про дострокове припинення її повноважень Президентом України (реєстр № 03/ 2114 від 29 вересня 2008 р.)

Подання було достатньо обгрунтованим, відображало в цілому думки практикуючих юристів та учених-юристів щодо наведеної ситуації. Але Суд фактично ухилився від розв'язання актуальної проблеми сучасної України і прийняв ухвалу (№ 11-уп/2009 від 24 лютого 2009 р.) про непідвідомчість Суду питання, порушеного у конституційному поданні, використавши неточ-

¹ Косенюк А. «Возмутительное» решение КСУ / А. Косенюк // Юридическая практика. — 2009. — № 34 (609). — С. 10.

² Див., наприклад: Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. — К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — С. 13 та наст.; Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні / А. В. Портнов. — К.: Логос, 2008. — С. 6–7; Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — №2. — С.20–21. Веніславський Ф. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу / Ф. Веніславський // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — №2. — С. 135–136.

³ Інформаційна записка доповідачів про їх візит в Україну 14–16 січня 2008 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/gefanltArt-SiteView.asp?ID=752>

⁴ Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. — К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — С. 98.

⁵ Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Парламентське вид. — во, 1999. — С. 6–7.

⁶ Див.: Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму / Ю.Шемшученко // Право України. — 1998. — № 1. — С. 18.

ну формулу заключної частини подання про «момент» припинення повноважень Верховної Ради України, хоча за змістом подання зрозуміло, що ідеться про невизначеність розуміння повноважності Парламенту у взаємозв'язку із повноваженнями народних депутатів, яким Указом Президента від 2 квітня 2007 р. № 264/2007 запропоновано продовжити виконувати свої повноваження, що безпосередньо не пов'язані з повноваженнями Верховної Ради України.

В дійсності, Суд мав не тільки прийняти до провадження подання народних депутатів, але й виходити з того, що у новій та новітній історії парламентаризм жорстко кореспондує з демократією, прогресом, політичною різноманітністю. І хоча «золота епоха» парламентаризму XIX сторіччя як інституції народного представництва, *alter ego* свого народу (що було закріплено в американській, французькій, польській конституціях) пройшла, європейське уявлення про верховенство парламенту у системі публічної влади, його визначальне місце щодо конституційності держави не викликає сумнівів, а посягання на парламент, навіть тоді, коли з різних причин він перестає відігравати роль народного представника, одержує тенденцію до відображення інтересів олігархічних груп сприймається як антидемократичні зазіхання. Історія знає, з часів Англійської революції XVII сторіччя (О.Кромвель), мабуть, до півдесятка випадків посягання у різні способи на парламент.

Тому дуже обережно конституційна доктрина та конституційний законодавець відносяться до припинення за будь-яких підстав діяльності парламенту, припинення або обмеження його повноважень¹. Складається враження, що визначальною тенденцією є пошук обґрунтування (у повному чи обмежуваному вигляді) безперервності функціонування парламентських інституцій.

Але ж тут можливий більш універсальний підхід із проголошенням безперервності всієї проголошеної конституцією системи органів публічної влади у конституційній державі: як не може бути суспільства, що має конституцію та не має розподілу влад (ст. 16 Декларації прав людини і громадянина, 1789 р.), так не може вважатися конституційною держава, де не забезпечена безперервність функціонування визначеної конституцією системи органів публічної влади. Історично обумовленим та верифікованим виключенням з цього правила

можуть бути лише революційні події, коли «на злам» приречені увесь державний механізм, машина (В. Ленін), інші антиконституційні події (державні перевороти, зворушення, тощо).

Конституція України забезпечує безперервність щодо вищих органів державної влади, зокрема, для Президента України (частина 5 статті 103 та стаття 112), для Кабінету Міністрів України (частина 4 статті 115). Тільки Парламент не одержав подібних конституційно визначених та таких, що не потребують будь-якого тлумачення, гарантій, хоча парламент, на відміну від інших гілок влади, є єдиним колегіальним представницьким органом народу, що є «єдиним джерелом влади в Україні» (частина 2 стаття 5).

Виходячи із цих уявлень, Суд, представляється, мав вирішувати питання, виходячи з наступного: по-перше, класичною технологією формування конституційних приписів є визнання того, що перший розділ конституції має загальне значення щодо всіх інших конституційних приписів. І хоча у Конституції України нема вказівки подібної п. 2 статті 16 Конституції Російської Федерації про те, що «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя», як правило, в українській теорії та практиці це не викликає сумнівів. Стаття 6 Конституції України унормувала те, що «Державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу, судову». Поза цим принципом державна влада не може здійснюватися, тобто функціонувати. Але ж обов'язковою, необхідною і достатньою умовою для цього має бути саме існування повноважних органів законодавчої, виконавчої, судової державної влади. Тобто державна влада, що не має у своєму складі, зокрема, уповноваженого єдиного законодавчого органу, не може визнаватися такою. Практично це неможливо хоча б тому, що відсутність Верховної Ради України або відсутність її повноважності виключають можливість, зокрема, призначення виборів Президента України, оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану, усунення Президента України з поста, тощо.

Тому частина 1 статті 90 Конституції України містить положення без будь-яких виключень: «Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». Це є загальна норма щодо термінів повноважень

¹ Див. : Оглядний матеріал у статті Ю. Г. Барабаша «Часові межі діяльності парламенту у випадку дострокового припинення його повноважень» (Форум права. — 2007. — № 3. — С. 37–43. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua-journals/FP/2007-3/07bygrip.pdf>).

парламенту і ніяка інша норма цієї або іншої статті не може їй суперечити. Тим паче час (день) припинення повноважень Верховної Ради України визначений лише нормою, що міститься у статті 90 Конституції України.

По-друге, наслідком дострокового припинення указом Президента України повноважень Верховної Ради України на підставі положень частини другої статті 90 Конституції України є підвищення політичної активності суб'єктів виборчого процесу, початок (латентної) агітації, використання технологій маніпулювання свідомістю виборців, популістська поведінка парламентських фракцій тощо. Але ж юридичний наслідок указу єдиний — можливість (використання права) Президента України оголосити позачергові вибори Верховної Ради України в строки та порядок, що встановлені Конституцією України та Законом України «Про вибори народних депутатів України».

По-третє, враховуючи орієнтацію України на європейський конституційний досвід, можливо та, мабуть, треба було звернутися до конституційної теорії та практики сучасних європейських країн, в яких запроваджені прямі конституційні приписи (1) про припинення повноважень парламенту у разі дострокового розпуску парламенту (Іспанія, Португалія, Словачія, Чехія), (2) про обмеження повноважень парламенту (Австрія, Албанія, Бельгія, Греція, Латвія), (3) про продовження повноважень парламенту (більшість країн Європи).

Іншим прикладом незбігу доктринального виміру конституційних положень та їх тлумачення Конституційним Судом України є вирішення проблеми конституційних повноважень Президента України. Типовим у цьому відношенні є рішення Суду у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави»¹.

Цим Рішенням всупереч сталій правовій позиції Суду про неможливість прийняття правових актів, які б встановлювали інші повноваження Президента України, ніж ті, що визначені Конституцією України², Суд суттєво розширив повноваження Президента України у зовнішньополітичній сфері діяльності, погодив-

шись з тим, що його повноваження в цій сфері надають йому можливість вимагати від Кабінету Міністрів України «попереднє погодження кандидатур на відповідні посади в Міністерстві закордонних справ України та Дипломатичній академії України», і це є «один із засобів реалізації Президентом України конституційного повноваження щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави», а не втручання в компетенцію виконавчої влади.

При цьому Суд, навіть, не звернув увагу на невідповідність підзаконного акту — Указу Президента Конституції та законам України, на що слушно вказав у своїй окремій думці суддя І. П. Домбровський³. Але ж більш важливим щодо доктринального виміру Рішення Суду є обґрунтоване твердження судді про те, що Суд, приймаючи Рішення, «не визначився з методологією, у зв'язку з чим була порушена логіка досліджування обставин та матеріалів справи, а це в свою чергу призвело до помилкового рішення»⁴. Зокрема, Суд виходив з того, що «попереднє погодження кандидатур на посади в Міністерстві закордонних справ України, передбачене в Указі, є процедурою узгодження дій Міністра закордонних справ України з Президентом України щодо призначення цих посадових осіб. Вона не підміняє рішення про призначення цих осіб на посади як вольового акта посадових осіб або органів, до чийої компетенції внесене прийняття таких рішень, і не може розглядатися як обов'язкова складова цього рішення». Суддя правильно вказує, що у теорії конституційного права термін «погодження» («згода») розглядається як передбачене нормами конституційного права обов'язкове попереднє позитивне рішення одного органу стосовно проекту акта або кандидатури на посаду іншого органу, без якого останнім не може бути прийняте остаточне рішення. Погодження — це результат узгодження позицій декількох суб'єктів. Погодження є необхідним елементом процесу появи на посаді конкретної особи, елементом процесу призначення та керівництва, є елементом управління та прямим втручанням глави держави в поточну діяльність органу виконавчої влади». Одночасно суддя звернув увагу на те, що «З'ясування змісту та обсягу (меж) повноважень Президента України щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави ускладнюється нормативною невизначеністю поняття «керівництво», яке в тексті Конституції України застосовується неодноразово. Цим викликана необхідність їх конкретизації на рівні законів та інших нормативно-правових актів. Однак останні не можуть містити того, чого Конституція України не передбачає зовсім. У формально-тек-

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 2. — С. 6—11.

² Див., наприклад: Рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет), від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 (справа про звільнення судді з адміністративної посади), від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008.

³ Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 2. — С. 17—19.

⁴ Там само. — С. 14.

стуальному плані поняття «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» означає спрямування цієї діяльності та вплив на неї, які Президент України може здійснювати, не виходячи за межі свого конституційного статусу і конкретно визначених Конституцією України повноважень, оскільки вони безпосередньо пов'язані зі сферою зовнішньої політики. Крім того, керівництво передбачає можливість впливати на відповідну сферу суспільних відносин шляхом їх унормування легітимним шляхом».

Підтримуючи цю пропозицію судді, слід вказати на те, що повноваження Президента України щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави слід розуміти у тому сенсі, що Президент України «спрямовує»¹ діяльність держави. Подальший філологічний (граматичний) аналіз словосполучення «керівництво державою» неможливо провести тому, що тлумачні словники української мови або не мають слова «управління», або ототожнюють його із керівництвом².

В науці звичайно керівництво визначається як «здібність впливати на окремих осіб та на групи, спонукаючи їх працювати задля досягнення цілей організації»³, діяльність керівника «для спрямування зусиль колективу, групи, особи на виконання загальних завдань організації»⁴.

Щодо повноважень Президента України, що є предметом аналізу, це означає діяльність Президента України за визначеними Верховною Радою України засадами зовнішньої політики (пункт 5 статті 85 Конституції України) по спрямуванню зовнішньополітичної діяльності держави шляхом «впливу на осіб та групи», тобто на окремих посадовців та органи держави, з використанням конституційно встановлених засобів (повноважень, що визначені у статті 106 Конституції України).

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо президентських повноважень по керівництву зовнішньополітичною діяльністю держави визначаються як «забезпечення», тобто Кабінет Міністрів України «забезпечує... здійснення зовнішньої політики держави» (пункт 1 статті 116 Конституції України) шляхом організаційного, інформаційного, кадрового та ін. забезпечення щодо здійснення Президентом України керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави.

Визначити співвідношення повноважень Президента України щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та повноважень Кабінету Міністрів України щодо забезпечення здійснення зовнішньої політики держави можливо, використовуючи судження про те, що «Діяльність керівництва (у нашому випадку — Президента України — М.О.) може здійснюватися в рамках і за допомогою адміністративних структур (у нашому випадку — виконавчою владою — М.О.). У чистому вигляді вона можлива тільки в тих випадках (і в тих межах), коли підлеглі системи (у нашому випадку, наприклад, Секретаріат Президента України — М.О.) не мають власного незалежного функціонування». Тобто керівництво здійснюється лише за допомогою «адміністративних структур» (у нашому випадку — за допомогою виконавчої влади — «великим самостійним організмом» (Л. Штейн)⁵.

У зв'язку з наданим доктринальним підходом (виміром) щодо аналізованого Рішення Конституційного Суду цікавим є фрагмент Висновків Венеціанської комісії (Комісія Ради Європи «За демократію через право», що були прийняті з іншого приводу 12–13 червня 2009 року⁶. Президент України, зазначає Комісія у пункті 71, «здійснює керівництво в сферах зовнішньої політики, оборони і національної безпеки», в той час як Кабмін відповідає за реалізацію зовнішньої політики... Але є сумнів, що таке формулювання достатньо ясне. Воно не має юридичного характеру, а скоріше є політичним визначенням, яке на практиці може призвести до хибної інтерпретації і конфліктів».

Наведені матеріали підтверджують думку Ю. С. Шемшученка про те, що політична реформа (що була започаткована Законом України № 2222 від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України») несе загрози і небезпеку «становлення парламентського авторитаризму, «адміністративної» партократії... дестабілізації суспільно-політичного розвитку...», створила передумови еволюції політичного режиму в бік «поліархічності»⁷.

Тому, імовірно, є підстави підтримати конституційне подання більшості народних депутатів України до Конституційного Суду

¹ Тлумачний словник сучасної української мови. — Харків: Белкар — книга Еспада, 2005. — С. 303.

² Новий російсько-український словник-довідник. — К, 1999. — С. 563, 680.

³ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. — М.: Дело, 1993. — С. 693.

⁴ Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. — Львів: Львівська політехніка, 2002. — С. 21.

⁵ Щедровицкий Г.П. Избранные труды Г.П. Щедровицкий. — М., 1995; Штейн Л. Учение об управлении / Лорен Штейн. — СПб, 1874. — С. 2–7.

⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2009CDI-AD\(2009\)024-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009CDI-AD(2009)024-e.asp)

⁷ Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: зб. наук. праць. / Заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 70.

України (від 13 липня 2010 р.) щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України від 8 грудня 2004 р. № 2222. Конституційний Суд прийняв до розгляду конституційне подання і тому своєчасним і доцільним саме в цих умовах звернутися до доктринального аналізу (підходу, супроводженню) процесів рестарту конституційної реформи.

При цьому, вирішуючи питання, що поставлені у конституційному поданні, необхідно виходити з того, що конституційній ревізії підлягає не нормативно-правовий зміст Закону України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», а процес його підготовки, ухвалення та прийняття, тобто конституційний процес, зокрема, законодавче провадження, неухильне дотримання порядку якого є гарантією конституційної законності, забезпечення стабільності конституційного ладу України.

Процес підготовки, ухвалення та прийняття закону про внесення змін до Конституції України, виходячи з вимог Конституції України та сучасної конституційної доктрини, має ґрунтуватися на принципах верховенства права та Конституції, відповідної ієрархії системи законодавства. Особливого практичного значення набуває принцип верховенства права у діяльності Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади (стаття 75 Конституції України), який має виходити з цього принципу у законотворчій діяльності, надаючи пріоритет принципам права, правовим цінностям у порівнянні з політичною доцільністю, тобто політичні риси та можливе прагнення парламенту до політизації його рішень має бути обмеженим владою права, принципом верховенства права (частина 1 стаття 8 Конституції України). Втім, як це вбачається з аналізу Стенограми засідання № 48 Верховної Ради України, Закон №2222-IV був прийнятий, виходячи, перш за все, з принципу політичної доцільності, для «зняття всіх проблем» (із виступу народного депутата г.Г.Самофалова), подолання політичної кризи, «зняття напруги в державі» (із виступу народного депутата А. А. Козловського), його прийняття (у сукупності з іншими законопроектами) відбувалось як «акт консолідації, акт примирення» (із виступу Голови).

Порушення принципу конституційного порядку виявилось також в тому, що Закон № 2222-IV був прийнятий шляхом «пакетного» голосування як «комплексне рішення проблеми» (із виступу народного депутата В. І. Надраги), тобто шляхом проведення одного голосування за прийняття кількох законів. Так, на голосування були поставлені «законопроекти 4180 — з уточненням Тимчасової спеціальної комісії, що зберігають чинну Конституцію України, а також

стосується її перехідних положень, 3207—1 доопрацьований та 6372-Д».

Конституція України за своєю природою займає особливе місце в системі конституційного законодавства і тому неприпустимим та таким, що порушує принцип верховенства права та Конституції, є прийняття Закону про внесення змін до Конституції одночасно (єдиним голосуванням) з іншими законами.

Виходячи з теорії установчої влади і обґрунтованих нею особливостей Основного Закону, ґрунтуючись на правовій позиції Конституційного Суду України про юридичну природу Конституції, згідно з якою «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу»¹, а також враховуючи положення Конституції України про порядок внесення до неї змін (розділ XII), є підстави для твердження, що закони про внесення змін до Конституції України за своєю природою фактично є конституційними законами.

Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», який було прийнято разом з Законом № 2222-IV, є теж, безумовно, конституційним законом, але ж за юридичною природою не може ототожнюватися із законами про внесення змін до Конституції України (що стають частиною Конституції) і тому прийняття цих різних за сутністю та наслідками прийняття законів єдиним, так званим «пакетним» голосуванням, порушує ієрархічну цілісність законодавства України.

Крім того, Конституція України не передбачає прийняття законів у такий спосіб — «пакетним» голосуванням (стаття 91, розділ XIII Конституції України) і тому використання Верховною Радою України цього, не передбаченого Конституцією засобу при прийнятті Закону № 2222-IV, є порушенням частини 2 статті 19 Конституції України.

Сумніви щодо конституційності Закону № 2222-IV виникають у результаті аналізу процесу його прийняття при зіставленні з вимогами, які встановлюються чинною Конституцією України до процедури внесення змін до Конституції.

Ця процедура встановлена розділом XIII (статті 154 — 159) Конституції України. Для законопроектів (крім законопроектів, що перед-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. у справі за конституційним зверненням Барабаша О.Л. щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) // Офіційний вісник України. — 1997. — № 42. — Ст. 59.

бачають зміни до розділів I, III та XIII Конституції) основними процедурними етапами ухвалення таких змін є попереднє схвалення відповідного законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України та прийняття його на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Окрім цього, під час розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України передбачено застосування механізму попереднього конституційного контролю. Наявність висновку Конституційного Суду України про, те що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України звернення до Конституційного Суду України про дачу висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції є важливою стадією здійснення «особливого виду законодавчої діяльності»¹, а у п. 2 резолютивної частини Рішення від 9 червня 1998 р. Суд зазначає, що «положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України».

Таким чином, згідно з тлумаченням стаття 159 Конституції України, що Конституційний Суд України надав у рішенні № 8-рп/98 від 9 червня 1998 року, обов'язковій перевірці Конституційним Судом на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до Верховної Ради в порядку статей 154 — 156 Конституції України, але й всі поправки, що внесені до нього при розгляді у Верховній Раді України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України від 19 вересня 2003 року,

поданий народними депутатами України (Гавришем С. Б., Богатирьовою Р. В., Кашук К. Т., Гапочною М. М., Задорожнім О. В. та іншими), зареєстрований за № 4180, був направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України². Згідно з Висновком Суду від 10 грудня 2003 року законопроект визнаний таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України³. Верховна Рада України своєю Постановою від 23 червня 2004 року попередньо схвалила зазначений законопроект і повторно звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням про надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України у зв'язку з тим, що в процесі розгляду Верховною Радою України до тексту законопроекту були внесені поправки⁴. Розглянувши цей законопроект разом з внесеними до нього поправками, Конституційний Суд України дійшов висновку, що він відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України⁵.

Але порівняльний аналіз положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2222-IV від 8 грудня 2004 року) та положень проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180) з внесеними до нього поправками, щодо якого надано Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 свідчить, що текст Закону, прийнятого Верховною Радою України, має відмінності від тексту, який перевірявся Конституційним Судом України.

Таким чином, 8 грудня 2004 р. на розгляд і прийняття Верховної Ради України був внесе-

¹ Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 р. № 5 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням групи народних депутатів щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін і доповнень до статті 81 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=079>.

² Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України: Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2003 року №1116-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 8. — Ст. 68.

³ Висновок Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р. № 3-в/2003 у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленої Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України) // Офіційний вісник України. — 2003. — №51. — Ст. 2706.

⁴ Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180) : Постанова Верховної Ради України від 23 червня 2004 року № 1844-IV // Голос України. — 2004. — 1 липня.

⁵ Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 42. — Ст. 2777.

ний законопроект про внесення змін до Конституції України з поправками, щодо яких Конституційний Суд України не надавав відповідного висновку, що є порушенням вимог статті 159 Конституції України. Законопроект з внесеними до його тексту поправками мав бути направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Отже, не був здійснений обов'язковий попередній конституційний контроль за законопроектом, який вносить зміни до Основного Закону України. Зокрема, у п. 4.4. Рішення від 5 жовтня 2005 р. Суд вказував: «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема...вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України...Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права... є неконституційними і незаконними»¹.

З цього приводу є сенс звернути увагу на позиції Генерального секретаря Ради Європи, котрий попереджував, що «ми сприйmemo тільки ті зміни Конституції, що будуть прийняті тільки конституційним шляхом»² та Парламентської асамблеї Ради Європи, яка, нагадуючи про свої

Резолюції №№ 1346 (2003) та 1364 (2004), де вона наголосила, що під час внесення змін до Конституції України має бути суворо дотримано всіх положень чинної Конституції, висловила «глибокий жаль, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року, схвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи... було схвалено без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 української Конституції та як це витлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 1998 року. Тому Парламентська асамблея наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам»³.

Реалізація цієї рекомендації авторитетних європейських структур передбачає офіційне визнання неконституційним Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222, зміну науково-практичного наголосу з розподілу влади на її консолідацію та з метою «не лише забезпечення керованості суспільними процесами, а й надання динамізму суспільному розвитку, реформування політичної системи»⁴, досягнення ефективного управління державою прийняття у легітимний конституційний спосіб необхідних, науково обґрунтованих змін до Конституції України.

підхід // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2 (7). — С. 151.

³ Доповідь ПАРЕ щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюції ПАРЕ №1466 та Рекомендації ПАРЕ № 1722 від 5 жовтня 2005 року // Документ № 10676 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/?dayfrom>

⁴ Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшуненка. — К.: Парламентське вид — во, 1999. — С. 340; Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: зб. наук. праць. / Заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 70.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — Ст. 2605.

² Цит. по: Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний

ПРЕЗИДЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА — РІЗНОВИД РЕСПУБЛІКАНСЬКОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ

*Влада в Україні: шляхи до ефективності. —
К., 2010. — С. 260—268.*

При визначенні форм правління зазвичай надається особливе значення порядку заміщення поста глави держави — виборність та її різновиди, зокрема прямі вибори населенням, народом чи парламентом, або спадковість. У дійсності головним критерієм щодо виокремлення взагалі сучасних форм правління та різновидів республіканської форми правління є взаємовідносини парламенту, глави держави та уряду. Такий підхід обґрунтований не лише теоретико-історичними доводами, а й практично-політичними (інструментальними), що дає змогу визначитися щодо ефективності державного управління, дієвості державного механізму, оптимального співвідношення держави з громадянським суспільством, людиною, що особливо важливо в умовах визнання людини найвищою соціальною цінністю, та оцінки діяльності держави саме під таким кутом зору.

За такого підходу основними рисами, ознаками президентської республіки є насамперед самостійність кожної гілки (галузі) влади — законодавчої, виконавчої, судової. Тут жорстко діє принцип поділу влади, відомий конституційній теорії ще з доктрини Ш. Монтеск'є (середина XVIII ст.). Його головна ідея — повна рівновага, незалежність і навіть відокремленість влад, що не означало їх безмежність (щодо функцій, повноважень, компетенції, говорячи сучасною мовою). Навпаки, за Ш. Монтеск'є, жодна влада не може втручатися в компетенцію іншої, але ж кожна з них, захищаючи себе від можливого втручання, має контролювати та стримувати іншу владу, запобігаючи перевищенню повноважень, зловживанню владою. Напрацьована французьким юристом теорія взаємного зрівноваження «поділених гілок влади», стримувань і противаг гілок влади знайшла своє нормативне закріплення у багатьох сучасних конституціях, до речі, й у парламентських, змішаних (президентсько-парламентських та парламентсько-президентських). Прикладом може бути Конституція України, де у ст. 6 проголошено, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Однією з цих «засад» є принцип стримування та противаг у компетенційних зв'язках державних органів різних гілок влади.

З урахуванням цього, прийнято відокремлювати «жорстку» систему поділу влади, що притаманна президентській республіці. Тут кожна гілка влади має вирішальну для її дієвості самостійність не тільки щодо власної компетенції, а й щодо легітимації, одержання влади.

Зокрема, глава держави — президент — обирається безпосередньо населенням, має великий обсяг повноважень практично у всіх сферах життя держави і суспільства — закріплені в конституції та законах і так звані «приховані», «припущені», що зв'язані з виконанням його конституційних повноважень. Президент — глава держави, глава виконавчої влади, головнокомандувач збройними силами держави. При цьому уряд формується у позапарламентському порядку, його очолює президент. Міністри є фактично помічниками президента щодо виконання його функцій, вони не підзвітні парламенту, який не може їх звільнити з посади або призначити на посаду. Одночасно парламент є єдиним органом законодавчої діяльності. Ніхто, навіть президент із його великим обсягом повноважень, не має права, за винятком права відкладального вето щодо законів, втручатися в діяльність законодавчого органу, хоча на практиці він користується можливостями такого втручання через щорічні послання, лобістські можливості, зокрема через своїх однопартійців. Президент не може розпустити парламент, а парламент може притягнути до конституційної відповідальності президента або його міністрів тільки через спеціальну достатньо складну процедуру імпічменту. Але з огляду на самостійність гілок влади система стримувань і противаг вимушує кожену галузь влади «оглядатися» на іншу галузь. Наочним прикладом, є судова влада, що єдина здійснює правосуддя, але ж у формуванні судового корпусу беруть участь президент та парламент, а суд, здійснюючи правосуддя, вирішує, за думкою відомого американського юриста П. Фронда, питання «конституційного порядку, поділу державної влади та її обмеження».

Все це, власне кажучи, класичні ознаки президентської республіки, що можуть по-різному виявлятися у сучасних державах.

Щодо співвідношення позитивних і негативних рис цієї форми державного правління, то це звичайною мірою визначається історичними традиціями та сучасними умовами життя суспільства і держави, сприйняттям визначених особливостей президентської республіки не лише населенням, а й політичними елітами. Тут є ще одне застереження: не сприймати догматично досвід США. Я достатньо знаю державне життя та правову систему США, працював та був керівником декількох українсько-американських програм, але ж було б помилкою вважати мене прибічником взагалі американського способу державного і суспільного життя. При цьому, заради справедливості, треба визнати досконалість президентської форми правління у США з не менш досконалою системою стримувань і противаг, що вдалось, використовуючи класичні європейські конституційні доктрини, сконструювати належні страхові механізми щодо неможливості переродження президентства в авторитаризм або тоталітаризм, виключення можливості замаху на культ Права та Конституції, відповідно до яких та за конституційними традиціями жорстко організовано державний механізм. Саме одному із засновників американської Конституції Т. Джефферсону належить застереження: «Не просіть Бога про те, що може дати Конституція».

Якщо ж абстрагуватися від американського досвіду, то доведеться погодитися з висновками багатьох юристів і політологів про неефективність президентської форми правління. Із 168 держав, що були предметом дослідження, рівень життєвості парламентських демократій у три рази перевищує президентські. Подібна тенденція підтверджується й у 93 державах світу, що отримали незалежність у період 1945 — 1979 рр. 52 держави, вибравши свого часу президентську форму влади, не дійшли до стадії стійкої демократії. Якщо не враховувати постсоціалістичний світ, то президентські системи частіше обирають латиноамериканські та африканські держави з важким вантажем соціально-політичних колоніальних проблем, колишні британські колонії та островні міні-держави.

Наведені висновки не можна абсолютизувати, не враховуючи конкретну історичну ситуацію, особливості політичного життя. Так, практично не викликає заперечень твердження про те, що президентська форма правління більш динамічна, прийняття рішень, особливо в умовах будь-яких суспільних викликів, криз, зовнішньополітичних обставин екстраординарного порядку, наприклад, необхідності використання антитерористичних засобів та ін., більш оперативне, цілеспрямоване. Перевага цієї форми правління виявляється у

суспільствах із недостатнім ступенем суспільної взаємодовіри, нестабільних ідеологічно, зі слабкою партійно-політичною системою, а також за необхідністю проведення масштабних реформ з подоланням відкритого або прихованого супротиву новим формам економічного або політичного життя.

Сучасне конституційне право зарубіжних країн розрізняє такі різновиди президентської республіки: президентсько-монархічну, президентсько-партократичну та президентсько-мілітарну.

У чому їх особливості та відмінності?

Дійсно, можливо й така класифікація президентської форми правління, але ж її вади у відсутності єдиного критерію, підстави запропонованої класифікації. Тут є елемент, що орієнтований на роль політичних партій або засіб утворення форми правління, насамперед державного режиму. У літературі всі ці форми об'єднуються у суперпрезидентську республіку.

За наведеними чинниками виокремлюються президентсько-монархічна республіка — форма президентського абсолютизму, за якою президент очолює єдину легальну партію, є головним ідеологом країни та творцем офіційно проголошеної обов'язкової ідеології (Гана при Кваме Нкруме, Гвінея при Секу Туре, Заір при Мобуту та ін.), у деяких країнах проголошуються президентами навечно (Заір, Туніс, Уганда, Екваторіальна Гвінея та ін.); президентсько-мілітарна республіка, яка виникає у результаті військових переворотів та становить військове правління; президентсько-партократична республіка, в якій президент обирається вищим органом єдиної у країні владної партії (Ангола, Бенін, Конго, Мозамбік).

Навряд чи для сучасної України ці державні режими суперпрезидентської республіки мають практично-прикладне значення. Маю надію, що й надалі про ці режими будемо розмовляти за суто теоретичною зацікавленістю.

Як вже зазначалося, у новій історії державотворення класичним прикладом першої президентської республіки є США. Досвід США був сприйнятий країнами Латинської Америки, хоча у Болівії, Бразилії, Венесуелі, Коста-Риці, Панамі, Сальвадорі, Уругваї, на відміну від американської системи виконавчої влади, конституційно визначаються міністри як носії виконавчої влади, в Еквадорі, Колумбії, Нікарагуа президент визначається як глава уряду, в сучасній Кореї, Таджикистані, Туркменистані, Узбекистані президент — керівник колегіального органу у складі міністрів, в Азербайджані, Кореї, Узбекистані запроваджено посаду прем'єр-міністра, в Аргентині — глави уряду.

Крім цих особливостей, що стосуються в основному внутрішньої структури виконавчої влади та деяких конституційно оформлених приписів, є більш суттєві відмінності. Так, у всіх президентських республіках Латинської Америки передбачається право законодавчої ініціативи президента, в Туркменістані, Узбекистані, Уругваї президент має право за певних умов достроково припинити повноваження парламенту.

За юридичними ознаками, про що вже йшла мова, Україна ніколи не була президентською республікою, хоча в Концепції нової Конституції України, що була схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р., визначалось, що формою організації державної влади в Україні має бути президентська республіка, але в чинних законах України цей припис не знайшов відображення.

Інститут президента був започаткований Законом УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 р., Законом «Про Президента Української РСР», де Президент визначається як найвища посадова особа Української держави і глава виконавчої влади. Згідно з Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 р. Президент був визнаний Главою держави і главою виконавчої влади, згідно із Конституційним Договором 1995 р. — Главою держави і главою державної виконавчої влади. За чинною Конституцією України 1996 р. (зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 р.) Президент є «главою держави і виступає від її імені». Він не очолює державну виконавчу владу. Вищим виконавчим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, що формується при вирішальній ролі парламенту. Повноваження свої Кабінет Міністрів України складає перед новообраною Верховною Радою. Тобто на сьогодні Україна аж ніяк не може визнаватися президентською республікою.

Щодо періоду до вступу в дію чинної Конституції, дійсно, є підстави для дискусії за цим предметом. Але ж, як вже зазначалося про ознаки президентської республіки, і навіть якщо довести, посилаючись на дійсно великий обсяг повноважень Президента, що роль Президента України до 1996 р. відповідала критеріям президентської республіки при допущенні вітчизняної своєрідності, то й тоді вельми складно стверджувати про президентську республіку Україну. Насамперед тому, що «жорсткий» принцип поділу державної влади, що є визначальною

ознакою президентської республіки, ніколи не був запроваджений у державне життя в Україні, хоча у деякі часи у публіцистиці лунали визначення України навіть «президентською монархією» з «диктатурою президента».

До речі, вищі посадові особи держави в різні періоди визначали нашу державу президентсько-парламентською або парламентсько-президентською і ніколи — президентською. Мабуть, лише у 1999 р. пролунало бажання Президента: «Хочу зосередити владу в руках Президента». Одночасно високопосадовці та політики неодноразово стверджували про «нежиттєвість» обраної Україною форми державного правління.

Щодо ефективності з точки зору організації публічної влади, форми правління, що завдяки наполегливим діям Президентів України наближались до президентської республіки, так це було і є дискусійним, особливо щодо взаємовідносин президента з парламентом, урядом, судовою гілкою влади, місцевим самоврядуванням. Тут простежуються тенденції: зайвої централізації і навіть елементи авторитаризму; бюрократизації не тільки державного апарату, що за складом втричі перевищував радянський державний апарат, але й інших сфер суспільного життя, що аж ніяк не сумісно із прагненням формування громадянського суспільства; посилення зв'язку влади з великим бізнесом, олігархічним капіталом; зловживання зверненнями до Конституційного Суду України, що у березні цього року призвело навіть до спроби змін у статтях 44 — 45 Закону про Суд, правом вето, що, за підрахунками О. Лавриновича, започатковує третю сотню та є рекордом, що «ніколи не буде побито»; гіпертрофією апарату Президента, що має бути за Конституцією та законом суцільно патронатним органом поза будь-яких власно-розпорядчих повноважень; втілення так званого «президентського права», «указного права» Президента; зрештою, формування невідомого у світі симбіозу парламентсько-президентської республіки у центрі держави та президентсько-парламентської — на місцях, у регіонах.

Наслідки встановлення в Україні президентської форми правління дійсно мають реальні загрози.

Щодо історії, традицій, менталітету українців, думаю, що це аргументи не на користь президентської республіки. Про це свідчить давня та нова історія України, процеси, що ми спостерігали за останні роки. Цікавий матеріал щодо цих років міститься у збірнику публікацій журналістів газети Верховної Ради України «Голос України» — «Еволюція влади». Хоча матеріал є суто публіцистичним, його доцільно викори-

стовувати й у прикладній праці юристів, політологів, соціологів, у науково-дослідній роботі.

Примітно, що за хронікою подій, що наводять автори видання, головним стрижнем для діяльності всіх Президентів України була боротьба за повноваження, незважаючи на те, що інколи ці повноваження перевищували конституційну компетенцію президента у класичній президентській республіці США та напівпрезидентській Франції, на модель якої неодноразово посилялися політики та науковці при вирішенні питань державотворення в сучасній Україні. До речі, ще на початку становлення незалежної Української держави західні експерти звертали увагу на «величезний обсяг влади в руках Президента» України (В. Тарнопольський, Канада, 1992 р.), а Комісія Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), до думки якої в Україні ставляться з повагою, відмічала ще у 2003 р., що Україна просувається «до більш парламентської системи».

У висновках щодо проекту Конституції України, запропонованою Президентом України, всередині червня цього року знову ж венеціанці надали критичну оцінку запропонованій конституційній моделі розподілу повноважень між Парламентом, Президентом та Урядом. Проект «у дійсності не вирішує питання

дуалізму виконавчої влади, який є одним із головних факторів політичної нестабільності, — читаємо у п. 66 Висновків комісії, — Президентські повноваження залишаються переважно такими ж, що й тепер, і проект не вносить будь-яких змін у сучасну ситуацію з паралельними урядовими та президентськими механізмами» та ін.

Щодо мене, то я переконаний, що змішані форми державного правління з їх схильністю до дуалізму у системі влади, до взаємотручання влад та дублювання повноважень, «абстрагуючись від особистостей», як говорить В. Литвин, не підходять для України. Це підтверджено нашим, нехай невеликим, досвідом державотворення, що у нас, крім того, відзначалося «недоговороздатністю» суб'єктів владних повноважень, несправністю «джентльменських угод» незалежно від рівня їх офіційності, неповагою до різноманіття думок щодо устрою держави, радикалізмом дій, вельми вільним ставленням до Права і Конституції України, що особливо небезпечно за відсутністю сталих конституційних традицій, конституціоналізації державного і суспільного життя.

«Правильними», як писали Арістотель та Д. Локк, «способами» державного правління, може бути для України, на мою думку, класичні парламентська або президентська республіка.

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ: ПУБЛИЧНЫЙ ИМПЕРАТИВ И ЧАСТНЫЙ ИНТЕРЕС

Юридический вестник. — 2005. — № 2 — С. 81—85.

Признание и защита права собственности — одно из обязательных оснований западной традиции права. Это право традиционно, со времен Декларации прав человека и гражданина (1789 г.), рассматривается как «право неприкосновенное и священное»¹. В современной Европе этот постулат сформулирован в ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов»².

Украина, избрав европейский путь развития, ориентируясь на европейские правовые стандарты, закрепленные в международных актах, ратифицированных Украиной, конституционно признала за каждым человеком право владеть, пользоваться, распоряжаться своей собственностью и провозгласила нерушимость частной собственности (ст. 41 Конституции Украины).

Однако в течение более десятилетия реформирования общества, изменения социально-экономических координат его развития, в основе которых трансформация отношений собственности, проблему собственности и ее защиты полностью решить не удалось. Законодательство о собственности до 2004 года не было приведено в соответствие с Конституцией Украины, не урегулированы декларирование имущественного состояния и доходов, система государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество (соответствующий закон принят 1 июля 2004 года, а соответствующая процедура установлена правительством, несмотря на безусловные указания Гражданского кодекса об установ-

лении ее законом), приватизация, весьма далекая от самой идеи справедливости, кроме прочего, началась с корпоратизации больших объектов и аренды малых, фактически не меняла формы собственности, а ограничилась новеллизацией в системе государственного управления имуществом.

С 1 января 2004 года вступил в действие Гражданский кодекс Украины, который урегулировал имущественные (гражданские, «собственнические») отношения, привел их в соответствие с конституционными требованиями, указав, в частности, на недопустимость лишения права собственности, кроме случаев, установленных Конституцией и законом (п. 1. 2. ст. 3 ГК Украины), на запрет вмешательства государства в осуществление собственником права собственности (п. 6 ст. 319). Одновременно введен в действие Хозяйственный кодекс Украины, во многом с nivelировавший гражданско(частно)-правовое регулирование собственности. Достаточно привести в принципе верное определение п. 1 ст. 5 Хозяйственного кодекса: Правовой хозяйственный порядок в Украине формируется на основе оптимального соединения рыночного саморегулирования экономических отношений субъектов хозяйствования и государственного регулирования макроэкономических процессов, исходя из конституционного требования ответственности государства...». Если учесть, что почти половина украинской промышленности находится в государственной собственности, то на практике государство выйдет далеко за пределы государственного регулирования макроэкономических процессов», окажется, во всяком случае, субъектом управления значительного объема имущественных объектов в сфере микроэкономики. Положение осложняется также сохранением Хозяйственным кодексом права хозяйственного ведения и оперативного управления в отношении имущества государственных предприятий и одновременным признанием Гражданским кодексом за юридическими лицами права собственности на принадлежащее им имущество.

Решение в этой важнейшей сфере общественных отношений одних задач порождало новые проблемы. Так, достаточно объемное законодательство о банкротстве предприятий, направленное на оздоровление, санацию экономи-

¹ Декларация прав человека и гражданина 1789 г., ст. 17 // Международные акты о правах человека. Сб. документов. — М., 1998.

² Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Там же. — С. 551.

ческих макро- и микроструктур, превратилось в инструмент передела собственности. Нередко предприятия в результате финансового оздоровления фактически ликвидируются как юридическое лицо, изъятие имущества, прав и обязанностей в этих случаях приводит к появлению «бумажных» акционерных обществ, которые нельзя ликвидировать — нет законных оснований, но продолжать хозяйственную деятельность они не в состоянии.

Нерешенной остается задача обеспечения «на деле надежной правовой защиты всех форм собственности и, прежде всего, частной собственности ... стимулирование населения к приобретению частной собственности»¹. Национальные средства защиты собственности, в том числе судебные, оказываются недостаточно эффективными, в ряде случаев под влиянием «внешних сил» не способны защитить собственника, который вынужден обращаться в международные судебные инстанции. Так Украина приобретает наряду с национальным европейский опыт защиты права собственности.

Характерным в этом отношении является единственное рассмотренное Европейским судом по правам человека заявление № 48553/99 (решение от 25 июля 2002 года, которое не является окончательным: компания-заявитель обратилась к Большой палате Европейского суда с просьбой о пересмотре решения) с определением сатисфакции за счет Украины (отдельным решением от 2 октября 2003 года) дела «Совтрансавто-Холдинг против Украины».

Как участнику (в качестве эксперта от Украины) рассмотрения дела в суде «бросилась в глаза» позиция суда о соотношении частного и публичного в процессе осуществления и защиты частной собственности — предмета судебного рассмотрения. Европейский суд, в частности, констатировал, что заявитель пострадал от разрыва «справедливого баланса между требованиями публичного интереса и императивами защиты права собственности»², хотя суд вынужден был признать, экстраполируя фактическую сторону дела на ст. 1 Протокола №1 к Конвенции о защите прав и основных свобод, что «дело, по причине своей сложности как по факту, так и по праву, не может быть отнесено ни к одной из категорий, четко определенных ст. 1 Прото-

кола №1... Необходимо рассматривать настоящее дело в свете общей нормы данной статьи»³ — формула достаточно непривычная для континентального права. Учитывая содержание статьи, включающей одну норму — принцип («право беспрепятственно владеть своим имуществом») и две регулятивно-охранительные нормы, может сложиться впечатление об абсолютной самостоятельности каждой нормы. Однако при рассмотрении дела «Спорронт и Лённрет против Швеции» Суд четко определил свою позицию по поводу того, что уяснение соблюдения принципа беспрепятственного владения своим имуществом невозможно без определения относимости двух иных норм к фактической стороне дела, т. е. факт установления судом нарушения принципа зависит от применимости иных норм статьи⁴.

Приведенное дело и решения Европейского суда представляют научно-практический интерес прежде всего по следующим основаниям.

Во-первых, суд встал на защиту не собственности, а права собственности — полномочий субъекта права собственности. Здесь важно отметить, что Конституция Украины и новый Гражданский кодекс рассматривают защиту права собственности не через ее формы и дифференциацию правового режима собственности, а сквозь призму прав человека, которые «не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины» (ст. 64 Конституции Украины). Конституция Российской Федерации также закрепляет охрану частной собственности законом (ст. 35. 1. Конституции РФ), но не указывает на «нерушимость» этого права, а в ст. 55 допускает ограничение прав человека «федеральным законом... насколько это необходимо для защиты основ конституционного строя...» (подобным образом регламентируется защита права в Конституции Республики Беларусь ст. 23 Конституции).

Место в конституционной системе и содержание Поправки V к Конституции США о том, что «никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения», подтверждает, что украинский законодатель ориентируется не только на европейские стандарты, но на общечивилизационные постулаты защиты права собственности. Конституция Украины (ч. V, VI ст. 41) устанавливает: «Принудительное отчуждение объектов права частной собственности может быть применено только как исключение по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при

¹ Украина: поступь в XXI век. Стратегия экономической и социальной политики на 2000–2004 годы : Послание Президента Украины к Верховной Раде Украины, 2000 год // Голос Украины. — 2000. — 2 февр. См. также: Бокій Н. Еще один источник перераспределения собственности и узурпации власти / Н. Бокій // Голос Украины. — 2003. — 17 янв.

² Юридический вестник. — 2002. — № 4. — С. 78.

³ Там же. — С. 77.

⁴ Право Украины. — 2001. — № 8. — С. 69–70.

условии предварительного и полного возмещения их стоимости. Принудительное отчуждение таких объектов с последующим полным возмещением их стоимости допускается только в условиях военного или чрезвычайного положения. Конфискация имущества может быть применена исключительно по решению суда в случаях, объеме и порядке, установленных законом».

Во-вторых, суд, опираясь на прецеденты, в т. ч. указанные украинской стороной, признал необходимость баланса частного и публичного интересов, определив частное через императив его защиты, а публичное через интерес. Таким образом суд представил прикладной материал для вялотекущей в нашей литературе дискуссии о соотношении публичного и частного в праве, публичного и частного права¹.

Эта дискуссия практически монополизирована цивилистами, доказывающими, что частное право генетически и по существу имеет приоритет перед публичным. На международной конференции в апреле 2004 года «Эволюция гражданского законодательства: проблемы теории и практики» было зафиксировано, что «Исследования проблем публично-правового регулирования в условиях становления отношений частной собственности должны обеспечивать определяющее место гражданского права в системе правового обеспечения прав и законных интересов личности»². При этом обычно ссылаются на наследие римского права, не учитывая, что одним из его постулатов было — *Jus publicum privatorum pactis mutari non potest* (публичное право не может быть изменено соглашением частных лиц), а римские юристы признавали возможность публично-правовых ограничений (интересами общества — *legitimum*) всех трех общеизвестных полномочий собственника. В российском праве начала XX века это нашло выражение в т.н. принципе эластичности права собственности, выраженном И. Покровским в образе права собственности, становящегося «определенной пружинкой, которая стремится выровняться во весь свой рост... но никогда этого не достигнет». У современных американских юристов можно найти модернизацию этой

мысли в виде утверждения о том, что судебная (публичная) защита права собственности актуальна тогда, когда дело «созрело для рассмотрения» (*ripeness*), т. е. явно ограничены, ущемлены (частные) права собственника или есть этому реальная угроза³.

Естественно, содержание и соотношение публичного и частного права исторически изменяются. Известно отрицательное отношение вообще к подобной дифференциации права в советское время⁴. Весьма скептически относятся к этой дихотомии права английские юристы, утверждая, в частности, что «все право является социальным и публичным». Поэтому соотношение этих «частей права в единой системе» выступает как «приватизация» публичного права и «публицизация частного права». «Как частное право становится все более публичным, так и публичное — конституционное, международное, транснациональное и административное право — становится более частным, двигаясь к неведомой ранее ступени»⁵. Украинские исследователи современного английского права вообще считают, что «современная тенденция — видеть публичное право в концептуальном содержании преобладающим над частным»⁶.

Применительно к праву собственности это проявляется в установлении возможности ограничений (лишения) права при «явной общественной необходимости» (ст. 12 Декларации прав человека и гражданина, 1789 г.), «в интересах общества», «общих интересов» (ст. 1 Протокола № 1 Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека). Новейшее украинское законодательство также следует этой тенденции, обязывая, в частности, суд при защите гражданских прав учитывать публичный интерес (ст. 13 ГК Украины), определяя в качестве основания прекращения права собственности публично-правовые императивы (п. 1–10 ст. 346 ГК Украины), что соответствует конституционным постулатам и доктринальной позиции, сложившейся в украинской юридической науке⁷.

³ Yackson V. C. Comparative Constitutional Law / V. C. Yackson., M. Tuchnet. — NY., 1999. — P. 492–493.

⁴ См.: Орзих М. Ф. Конституционное право Украины. Ч. 1. Пособие / М. Ф. Орзих. — Одесса, 1998. — С. 4–5.

⁵ Tay A. E. Public Law — Private Law / A. E. Tay, E. Kamenka // Public and Private in Social Life. — London, 1983. — P. 67–92.

⁶ Гончарук О. Правові засоби судового захисту в публічному праві Великої Британії / О. Гончарук // Український часопис міжнародного права. — 2003. — № 2. — С. 76.

⁷ Шевченко Я. М. Проблема цивільного права у зв'язку з філософією права / Я. М. Шевченко // Проблеми філософії права. Т. I. — Київ — Чернівці, 2003. — С. 89; Бірюков І. Інтерес і суб'єктивне цивільне право / І. Бірюков // Право України. — 2004. — С. 8.

¹ Черепакін Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве / Б. Б. Черепакін. — М., 1994; Барсукова С. Ю. Приватное и публичное: диалектика диспозиции / С. Ю. Барсукова // Поліс. — 1999. — №1; Харитонов Є. О. Історія приватного права Європи: східна традиція / Є. О. Харитонов. — Одеса, 2000; Луць Л. Трансформація нормативної частини сучасної правової системи України — вимога часу / Л. Луць // Право України. — 2003. — № 3; Корнута Р. Визначення поняття публічного права в праві України / Р. Корнута // Український часопис міжнародного права. — 2003. — № 1.

² Право України. — 2004. — № 6. — С. 116.

ДОКТРИНА В ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

*Вісник Конституційного Суду України. —
2011. — № 4 — 5. — С. 57—63.*

Конституційна юстиція «має унікальне функціональне призначення — формувати у суб'єктів державно — правових відносин конституційний стиль мислення, політико — правову свідомість»¹, здатна виконувати роль «наукового центра розвитку конституційно-правової думки» (В. Скомороха), бути визначним творцем, що «генерує основні положення конституційної доктрини» (Т. Пряхіна), «винаходить» та «розширює» її (L. Fridman).

Показовим є звернення Конституційного Суду України до вихідної науково-практичної, позиції щодо змісту, поняття права. Відомий, вислів І. Канта про те, що «юристи все ще шукають визначення права» є своєчасним для сьогодні: що є право, як воно співвідноситься з законами, державою, іншими юридичними явищами — питання, що не мають *otrium opinium doctorem* (загально визнаної думки вчених) та однозначного застосування на практиці. Але ж «без конституційної істини про право, доктринально обґрунтованої та офіційно визнаної у такій якості, — слушно стверджує В.Крусс, — була б неможлива послідовна юридична практика, однорідний правовий простір, об'єктивно проведене розмежування права і закону та, зрештою, конституційне правокористування і реальний конституціоналізм»².

Суд, природно спираючись на світову та вітчизняну науку, доктринально та офіційно (у формі правової позиції) визначив, що «право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права...». Суд також увійшов у складну, дискусійну проблематику верховенства права, зробив спробу визначити зміст основоположного конституційного принципу верховенства права через «панування права в суспільстві. Вер-

ховенство права вимагає від держави його втілення ..., зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» (Рішення Конституційного Суду України №15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року у справі про призначення судом більш м'якого покарання, п. 4.1.).

Одночасно конституційна юстиція є великим споживачем доктрини, використовуючи її нерідко як останній аргумент для прийняття рішення. Звичайним змістом мотивувальної частини, що є «головною у рішенні» Суду, «в якій він закладає правові позиції» (з Окремої думки судді В.Кампо до Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2010 від 9 лютого 2010 року, п. 2.4.), є обґрунтування свого рішення доктриною або правовою позицією, що має зміст та значення правової доктрини, за формулою: «Конституційний Суд, виходячи з ...правової доктрини ... та своєї позиції» (Рішення Конституційного Суду України № 23-рп/2010 від 22 грудня 2010 року у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, п. 4.3.). Ця ж формула зберігається в окремих думках суддів: «відповідно до конституційної доктрини України, — зазначає суддя В. Бринцев, — Президент України не віднесений до жодної з гілок влади. Виходячи з цього підстави стверджувати, що така правова модель створює передумови для втручання у внутрішню діяльність судової влади, відсутні» (Окрема думка судді В. Д. Бринцева у справі №1-рп/2007 від 16 травня 2007 року), деякі висновки Суду, — стверджує суддя М. Маркуш, — «суперечать доктринальним підходам теорії змагальності» (Окрема думка судді М. А. Маркуш у справі № 16-рп/2009 від 30 вересня 2009 р.). Таким же чином звичайно обґрунтовуються терміни, поняття, якими оперує Суд, виокремлюючи їх зміст щодо «доктринального варіанту поняття» (див., наприклад: Ухвала Конституційного Суду України №32-у/2002 від 6 червня 2002 р., п. 3).

В зарубіжних країнах ці формулювання іноді підносяться на рівень закону. «В кожному випадку... — встановлює частина друга ст.40 Органічного Закону Іспанії, — необхідно дотримуватися доктрини, що виходить з рішень та ухвал, прийнятих при розгляді заяв та питань про неконституційність».

¹ Селіванов А. Законодавча влада і конституційне правосуддя в Україні / А. Селіванов // Право України. — 2009. — № 5. — С. 26.

² Крусс В. Н. К теории пользования конституционными правами и свободами человека / В. Н. Крусс // Государство и право. — 2004. — № 6. — С. 14.

Закон України «Про Конституційний Суд України», на жаль, не містить спеціальних вказівок щодо значення, ролі доктрини при прийнятті актів Суду — це потребує урахування при прийнятті змін до Закону, проект яких знаходиться у провадженні парламенту, — але й чинний Закон опосередковано визнає значення доктрини, вважаючи, зокрема, експертів учасниками конституційного провадження (частина перша ст. 55 Закону, частина друга ст. 32 Регламенту Конституційного Суду України), надаючи можливості Суду утворювати тимчасові комісії «за участю фахівців у відповідних галузях права» (ст. 34 Закону), призначати «експертизу в справі» (частина третя ст. 54), а суддів уповноважує на одержання інформації, у т.ч. фахової і експертної (частина друга ст. 19), передбачає посаду наукового консультанта судді (ст. 25).

Ці приписи і практика Конституційного Суду України, зміст окремих думок суддів дає підстави для ствердження про доктрину як (неофіційне) джерело права¹, роль якого для Суду саме як «джерела права зростатиме»², аж до того, щоб Суд визначити як «суд доктринального права»³.

Рольова позиція доктрини у діяльності конституційної юстиції потребує правильного розуміння змісту і ролі доктрини, подолання її необмеженості як «вчення, наукова або філософська теорія, система поглядів, керівна політична програма», сукупність або система знань про те чи інше правове явище⁴, та чітке відокремлення її від «чистої» теорії, науки, навіть її прикладної частини, або від констатації зв'язку теорії та практики, наукового забезпечення, обслуговування практики, супроводження практики науковою теорією, доктринального супроводження практики.

Передусім, не будь-яка теорія виконує функцію доктрини, «доктринальне...пов'язане з практичною діяльністю»⁵. Образно кажучи, док-

тринальною є теорія, що «перекинута» на практику, «вплетена» в неї. Тому навряд чи є сенс взагалі доктрину «характеризувати як наукову теорію», а у разі її політичного, правового та іншого визнання іменувати «офіційною доктриною». В дійсності, наукова теорія є доктринальною тільки в тій частині, «що одержує визнання через втілення її положень у програмні документи політичного характеру, нормативні правові акти, договірні та звичаєві норми, рішення органів державної влади та самоврядних спільнот»⁶, знаходить відображення або слугує підставою для прийняття судових рішень або формулювання правових позицій суду. «Доктрина, — слушно стверджує Т. Пряхіна, — має практичну спрямованість у тому сенсі, що вона не тільки пропонує теоретичне обґрунтування проблем, що виникають, але й має реальну можливість безпосередньо впливати на державно-правове будівництво»⁷.

Переконливим прикладом практичного значення доктрини є Рішення Конституційного Суду України №20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України. Тут доктринальні постулати та правові позиції Суду, що були використані у конституційному поданні, у Рішенні Суду, науковому аналізі цього Рішення⁸, вирішальним чином сприяють подоланню негативних наслідків дії Закону України від 8 грудня 2004 року — №2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», що призвів до «адміністративної партократії ... дестабілізації суспільно-політичного розвитку» країни⁹ та, як відзначав Президент України В. Янукович, до «розбалансування та серйозної кризи влади». Ще більш гострою є оцінка реформаторських змін Міністром юстиції України, стверджуючого, що «Модель, що закладена у 2004 році це модель знищення держави»¹⁰.

дия / А. А. Селиванов, А. А. Стрижак. — К.: Логос. — 2010. — С. 61.

⁶ Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации / Т. М. Пряхина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006. — С. 9.

⁷ Там само. — С. 10–11.

⁸ Див., наприклад: Орзіх М. Рестарт політичної реформи в Україні: науково-прикладні підстави та конституційно-правові наслідки / М. Орзіх // Юридичний вісник. — 2010. — №4; Речицький В. Втілюючи принцип верховенства права: політико-правовий коментар положень Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України / В. Речицький // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — №6.

⁹ Шемчушенко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні / Ю. Шемчушенко // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: зб. наук. праць. — К.: Логос. 2010. — С. 70.

¹⁰ Цит. по: Рахманін С. Прості питання / С. Рахманін // Дзеркало тижня. — 2010. — 14 серпня.

¹ Див.: Белкин А. А. Комментарии к решениям Конституционного Суда Российской Федерации 1992– 1993 / А. А. Белкин. — СПб., 1994. — С. 9– 10. Докладніше див.: Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. — К.: Юридична думка. — 2008. — С. 262 та наст.

² Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 2. — С. 16.

³ Кампо В. М. Яким бути сучасному підручнику з конституційного права / В. М. Кампо // Голос України. — 2001. — 26 лют.

⁴ Юридична енциклопедія. Т. 2. — К.: Українська енциклопедія, 1999. — С. 273; Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 2. — С. 15.

⁵ Селиванов А. А., Стрижак А. А. Вопросы теории конституционного правосудия в Украине: актуальные вопросы современного развития конституционного правосудия

Обґрунтовуючи звернення до Суду суб'єкт права на конституційне подання слушно посилається на правові позиції Конституційного Суду України, викладені у рішеннях №8-рп/98 від 9 червня 1998 р. у справі щодо внесення змін до Конституції України, №3-рп/2000 від 27 березня 2000 р. у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, №6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. у справі про здійснення влади народом, №13-рп/2008 від 26 червня 2008 р. у справі про повноваження Конституційного Суду України.

Суд, пославшись передусім на аналогічний — доктринальний за змістом — підхід, що був застосований Судом у Рішенні № 17-рп/2009 від 2009 р. у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності закону, піддав конституційному контролю не зміст Закону № 2222, 2004 р., а процедуру його розгляду та ухвалення, неухильне дотримання порядку якого є гарантією конституційної законності, верховенства права, забезпечення стабільності конституційного ладу.

Особливого практичного значення набуває принцип верховенства права у діяльності Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади, який має виходити з цього принципу у законотворчій діяльності, надаючи пріоритет принципам права, правовим цінностям у порівнянні з політичною доцільністю, тобто політичні риси та можливе прагнення парламенту до політизації його рішень має бути обмеженим владою права, принципом верховенства права (частина 1 стаття 8 Конституції України). Втім, як це вбачається з аналізу стенограми засідання №48 Верховної Ради України, Закон був прийнятий, виходячи перш за все, з принципу політичної доцільності, для «зняття всіх проблем» (із виступу народного депутата г. Самофалова), подолання політичної кризи, «зняття напруги в державі» (із виступу народного депутата А. Козловського), його прийняття (у сукупності з іншими законопроектами) відбувалось як «акт консолідації, акт примирення» (із виступу Голови).

Конституційний Суд України ще в одному з перших своїх рішень (№1-рп/98 від 26 лютого 1998 р., п.5) звертався до доктрини «політичної діяльності» як критерію для сприйняття справи Судом. Ця доктрина аналогічна доктрині «політичного питання», що була сформульована в рішенні Верховного Суду США в 1962 р. і виходячи з якої політичним вважається питання, якщо а) можливо доказати віднесення питання до компетенції політичного органу, б) неможливо врегулювати питання в порядку звичайного слухання справи в судді, в) неможливо вирішити питання без класифікації політичних дій, г) при-

йняття судом рішення можливо тільки в порядку прояву неповаги до політичних органів влади. Практично всі ці ознаки присутні в Законі, що розглядається.

Крім того, порушення конституційного порядку виявилось у прийнятті Закону шляхом «пакетного» голосування як «комплексне рішення проблем» (із виступу народного депутата В. Надраги), тобто шляхом проведення одного голосування за прийняття кількох законів.

Конституція України за своєю природою займає особливе місце в системі конституційного законодавства і тому неприпустимим та таким, що порушує принцип верховенства права та Конституції, є прийняття Закону про внесення змін до Конституції одночасно (єдиним голосуванням) з іншими законами. Виходячи з доктрини установчої влади і обґрунтованих нею особливостей Основного Закону, ґрунтуючись на правовій позиції Конституційного Суду України про юридичну природу Конституції, згідно з яким «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу» (Рішення №4 —зп/1997 від 30 жовтня 1997 р., п. 2), а також враховуючи положення Конституції України про порядок внесення до неї змін (розділ XIII) є підстави для твердження, що закони про внесення змін до Конституції України за своєю природою фактично є конституційними законами.

Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», який було прийнято разом з Законом № 2222, є теж, безумовно, конституційним законом, але ж за юридичною природою не може ототожнюватися із законами про внесення змін до Конституції України (що, за правовою позицією Суду, стають частиною Конституції) і тому прийняття цих різних за суттю, правовою природою, процесом прийняття, наслідками законів єдиним, так званим «пакетним» голосуванням, порушує ієрархічну цілісність законодавства України.

Сумніви щодо конституційності наведеного Закону виникають також у результаті аналізу процесу його прийняття при зіставленні з вимогами, які встановлюються чинною Конституцією України до процедури внесення змін до Конституції України. Тут необхідно звернутися до п.4.4. Рішення Суду від 5 жовтня 2005 р., де вказано: «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема...вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок визначений розділом XIII чинного Основ-

ного Закону України.... Тому будь — які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права... є неконституційними і незаконними».

Крім наведених доводів суто правового (процесуального) характеру, Суд привів висновки європейських та вітчизняних публічних інститутів, що звертають увагу на порушення при прийнятті Закону принципів демократичної держави і верховенства права та наполегливо закликають органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам¹.

Конституційний Суд України фактично реалізував ці рекомендації авторитетних європейських структур, визнавши «неконституційним Закон № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення», що означає «відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222» (п. 6 Рішення).

Це повністю відповідає частині другої ст.152 Конституції України та правовій позиції Суду, що встановлена в Рішенні Суду №8-зп від 24 грудня 1997 р. де зазначено, що «закони, інші правові акти мають юридичну силу до визначення їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю» (п.4). І, що головне, Рішення Суду, як стверджується у самому акті, «забезпечує стабільність конституційного ладу в Україні, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, цілісність, непорушність та безперервність дії Конституції України, її верховенство як Основного Закону держави на всій території України» (п.6). Керуючись цим Рішенням, додамо, є можливість, як вказував Президент України В. Янукович, використати Конституцію України 1996 року як «основу для змін»², науково обґрунтованих, практично необхідних конституційних перетворень в Україні.

Таким чином, Рішення Суду — яскравий приклад застосування доктринальних підходів, що мають практичну спрямованість не тільки на теоретичне обґрунтування проблем, що виникають, але й містять реальну можливість вирішально впливати на державно — правове будівництво, на процеси модернізації та реформування конституційного ладу України.

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України №20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р., п.5.

² В Європе настаивают на проведении конституционной реформы [Електронний ресурс] Режим доступа: <http://www.news.info/news/60381V-europe-nastaivaynt-na-provedenii>.

Наведені судження та практика Конституційного Суду України, яка призводить до формування правових позицій, «що для вітчизняної правової системи є доктринальними»³, свідчать одночасно про креативну роль та «споживчі» функції суду щодо доктрини.

З одного боку, Суд у мотивувальній частині своїх рішень, окремих думках суддів нерідко формулює положення, що не тільки використовує практика вже в силу обов'язковості рішень Суду, але ж вони одразу привертають увагу науковців, дають поштовх розвитку юридичної науки. Іноді ці положення викликають сумніви у науковців та практикуючих юристів. Залишаючись обов'язковими для законодавця та правокористувача, ці положення призводять до наукових дискусій, що теж позитивно сприймається наукою як притаманний їй засіб власного розвитку. Послідовне зростання науково-прикладного інтересу до діяльності та рішень Суду є природним, навіть тоді, коли ці рішення називають «обурливими»⁴, або такими, що призводять до втручання суду в компетенцію інших органів державної влади⁵, і це знаходить підтримку у європейських експертів⁶.

Тому природним та корисним для науки, практики та саме для Конституційного Суду є доктринальні виміри його діяльності критичного характеру або такі, що не збігаються з обґрунтуванням рішень Суду, окремих думок суддів. Можна навіть стверджувати, що такий вимір, хоча може відображати думку окремого науковця чи наукового колективу, може бути недостатньо доведеним, відіграє позитивну роль щодо розвитку науки і практики, знаходять (позитивне або негативне) відображення в практиці Суду, трансформуються в доктринальній правовій позиції.

³ Барабаш Ю. Демократія в системі цінностей конституційного ладу (за матеріалами практики Конституційного Суду України) / Ю.Барабаш // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 5. — С. 89.

⁴ Косенюк А. «Возмутительное» решение КСУ / А. Косенюк // Юридическая практика. — 2009. — № 34 (609). — С. 10.

⁵ Див., напр.: Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. — К.: вид. Дім «Ін Юре», 2008. — С.13 та наст.; Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні / А. В. Портнов. — К.: Логос, 2008. — С. 6—7; Веніславський Ф. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу / Ф. Веніславський // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 2. — С. 135—136.

⁶ Інформаційна записка доповідачів про їх візит в Україну 14—16 січня 2008 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/gefanltArt—SiteView.asp?GD752>.

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ, ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

Радянське право. — 1989. — № 7. — С. 10—14.

Перша в умовах перебудови державного і суспільного життя виборча кампанія стала перевіркою на практиці здійснюваної в країні політичної реформи, ходу реалізації завдань її першого етапу, пов'язаного з активізацією всіх політичних інститутів, різних форм безпосередньої (прямої) і представницької демократії, рівня пробудження політичної свідомості та політичної активності громадян, їх впевненості в дієвості наших рішень, здатності кожного громадянина впливати на політичний процес.

Після проголошення XIX Всесоюзною конференцією КПРС курсу на політичну реформу, прийняття Закону про вибори народних депутатів СРСР нагромаджено значний досвід розвитку демократії, активізації народних мас. Проте одночасно виявились досить відчутні, а в ряді випадків небезпечні для перспектив демократизації суспільства явища, викликані, зокрема, і недосконалістю законодавства, непідготовленістю політичних інститутів, трудових колективів, громадських формувань до роботи в новій політичній ситуації.

Інерція старих підходів, політичних стереотипів за відсутності досвіду проведення великомасштабних політичних акцій, що ґрунтуються на кардинальних організаційних і правових нововведеннях такого типу, як нинішні вибори, що вийшли далеко за межі звичного для нас голосування, у ряді випадків призвела до нестабільності у вирішенні типових проблем, певної розгубленості, навіть побоювання, наприклад, перспективи повторного голосування за наявності великої кількості кандидатів. При цьому не враховувалось те, що реальна можливість появи вільних мандатів (після голосування) може призвести до більш серйозних наслідків — повторних виборів, тобто повторного проведення всієї виборчої кампанії. Можливість такої ситуації склалась вже на першому етапі виборчої кампанії. Так, у 384 округах країни (більше чверті територіальних і національно-територіальних округів) було зареєстровано по одному кандидату. Щодо виборів депутатів від громадських організацій подібна перспектива викликала відсутність єдності думок навіть у членів Центральної виборчої комісії¹.

Ці припущення виправдались: частина мандатів після виборів, що відбулися 26 березня 1989 р., виявилась вільною. У 195 виборчих округах, де балотувались один-два кандидати в депутати, жоден з них не набрав необхідної кількості голосів. У трьох округах вибори були визнані такими, що не відбулися, оскільки в них взяли участь менше половини виборців. У цих округах, а також в одному окрузі, де обирався депутат замість вибулого (смерть депутата), 14 травня 1989 р. проведено повторні вибори. У 76 округах жоден з трьох і більше кандидатів не набрав необхідної (більше половини) кількості голосів. Тут відбулося повторне голосування. На 750 депутатських мандатів, виділених для громадських організацій, претендував 871 кандидат. Обрано 732 депутати. У п'яти організаціях не були обрані 18 депутатів, тому довелося проводити повторні вибори. Повторне голосування проводилося і після виборів, які проходили 14 травня. Отже, в цілому по країні дообиралося 12 % депутатського корпусу. Генеральний секретар ЦК КПРС, Голова Верховної Ради СРСР М. С. Горбачов зазначив, що «це — нормальний процес, демократичний, і не треба робити з цього ніяких трагедій»².

Однак поряд з природним ходом демократизації виборів виявились організаційні недоліки, недосконалість виборчого законодавства. Вже під час висування кандидатів довелося зіткнутися з прогалинами в Законі про вибори щодо суб'єктів такого висування — трудових колективів, громадських організацій. Нерідкими були випадки нечіткого оформлення позиції колективу — висування чи підтримка кандидата в депутати. Здавалось би формальність, але досить суттєва для визначення представництва на окружних зборах. Деякі трудові колективи намагались висунути якомога більше кандидатів, не враховуючи того, що це може призвести не до гарантованого представництва колективу, а до зменшення шансів на успіх кожного з кандидатів у процесі проведення передвиборних акцій. Інші ж колективи виявили пасивне ставлення до наданого їм права. Це ж стосується й представництва кандидатів, висунутих зборами виборців

¹ У Центральній виборчій комісії по виборах народних депутатів СРСР // Рад. Україна. — 1989. — 2 берез.

² На переломному етапі перебудови: Виступ М. С. Горбачова на зустрічі з керівниками засобів масової інформації // Рад. Україна. — 1989. — 1 квіт.

за місцем проживання (наприклад, в округах Одеського регіону серед 41 кандидата не було жодного, висунутого виборцями за місцем проживання).

Вказане становище було наслідком організаційних недоробок окружних комісій. Вони явно недостатньо використовували права, надані їм п. 5 ст. 25, ч. 3 ст. 30, ст. 31, ч. 4 ст. 37 та іншими статтями Закону про вибори, зокрема впливаюче з них право звертатися до трудових колективів і органів громадських організацій з пропозицією про висунання кандидатів у депутати, виявляти ініціативу щодо скликання зборів виборців за місцем проживання. Не завжди враховувалась можливість відмови комісій від проведення окружних передвиборних зборів (ст. 38 Закону про вибори). До того ж підготовка і проведення останніх не в усіх випадках відзначались належною процесуально-процедурною чіткістю, цілеспрямованістю.

Очевидно, вказаних вище недоліків можна було б уникнути при чіткішому нормативному регламентуванні роботи комісій і ходу проведення окружних зборів, більш уважному і відповідальному підході до визначення складу комісій, зокрема при включенні до них спеціалістів-юристів, політологів. Слід зазначити, що роль цих осіб була явно недостатньою. В основному вони займалися пропагандистсько-освітньою роботою. Причому так було навіть там, де функціонують регіональні організації Радянської асоціації політичних наук.

У зв'язку з цим, можливо, становить інтерес досвід участі у виборчій кампанії Одеської регіональної організації цієї асоціації, що функціонує на базі кафедри державного та адміністративного права Одеського університету. Поряд з активною участю в пропагандистсько-освітній роботі в місті та області, яка проводилась з широким використанням засобів масової інформації, колектив спеціалістів підготував довірених осіб кандидатів у депутати, брав участь у їх передвиборних акціях, надавав консультації радянським працівникам, членам окружних виборчих комісій, представникам трудових колективів. При цьому зверталась увага на досвід не тільки нашої держави, а й зарубіжних соціалістичних країн, де проведені реформи виборчої системи, а також на практику організації виборів у буржуазних державах, особливо в США, де під час виборчої кампанії 1988 — 1989 рр. перебував і вивчав цю практику голова Одеської регіональної організації Радянської асоціації політичних наук. Після виборів народним депутатам СРСР разом з поздоровленнями і рекомендаціями щодо найкращої організації їх майбутньої діяльності були направлені пропозиції

про надання інформаційної та іншої допомоги (цикл бесід, лекцій, активних методів навчання політичній діяльності).

Уявляється також, що на першому етапі передвиборної кампанії не вдалося повністю уникнути елементів заорганізованості. Це виявилось у прагненні звузити на початковому етапі і під час проведення передвиборних зборів коло претендентів, а також у застосуванні методів тиску з метою самовідводу кандидатур, про що писала центральна преса. Лише в 12,5 % округів було зареєстровано по три і більше кандидатів. Правда, поряд з цим були округи, де було зареєстровано 7 — 8 і навіть 11 — 12 кандидатів, що навряд чи дозволило виборцям зробити усвідомлений вибір. Наприклад, в Одеському регіоні з 37 кандидатів, які вийшли на рубіж окружних зборів, по кожному округу були зареєстровані два (16 на 8 округів), хоч, наприклад, в Одеському Приморському та Ізмайльському територіальних округах обговорювались відповідно 10 і 12 кандидатів.

Ці та багато інших організаційно-правових недоліків виборчої кампанії слід врахувати при підготовці і проведенні виборів до республіканських і місцевих органів влади. Насамперед це стосується передвиборної агітації. У ході її проведення необхідно повністю використовувати права, надані учасникам виборчої кампанії. Слід пам'ятати, що право безперешкодної агітації за своїх кандидатів, надане трудовим колективам, виборцям за місцем проживання і громадським організаціям (ст. 47 Закону про вибори), може бути реалізовано лише при відповідній організації, тобто при завчасному сповіщенні виборців про агітаційні заходи (ч. 5 ст. 47), наданні обладнаних приміщень, засобів масової інформації (ч. 2 ст. 47). Адже кандидати в народні депутати можуть проводити зустрічі із своїми виборцями в будь-якій зручній для останніх формі (ч. 4 ст. 47). При цьому треба потурбуватися про створення рівних можливостей для кандидатів та їх довірених осіб незалежно від строків реєстрації цих учасників виборчої кампанії.

Йдеться не тільки про складання окружними комісіями графіка зустрічей виборців з кандидатами та інші заходи, а й про надання останнім допомоги з урахуванням потенціалу колективів, які їх висунули (наявність множинної техніки, багатотиражки, фінансових і консультаційно-кадрових можливостей тощо). Необхідно надавати реальну допомогу кандидатам та їх довіреним особам у доопрацюванні програмних виступів, підготовці до них, навчанні їх хоча б основним елементам політичної і правової культури, вмінню вести дискусію, навичкам спілкування з виборцями. До цієї роботи слід залучати не тільки

політологів, юристів, а й психологів, соціальних технологів у найширшому розумінні цього слова, тобто спеціалістів, здатних давати консультації з основних позицій програм кандидатів. Дефіцит знань, вмінь і навичок ведення передвиборної боротьби — це ті фактори, які багато в чому визначили значне порівняно з попередніми виборами зниження рівня представництва у найвищому органі державної влади робітників і колгоспників, зменшення вдвічі представництва жінок, обмеження 5, 8 % рівня представництва комсомольців. Так, серед 16 зареєстрованих по Одеському регіону кандидатів було 10 робітників і колгоспників та чотири жінки (обрані депутатами відповідно два і одна).

Звичайно, це є наслідком відміни будь-яких лімітів і рознарядок. До того ж змінились уявлення про кандидата. Останнього вже не отожднюють з гарним виробничником, який в разі обрання його депутатом виконуватиме чергове громадське доручення. І все ж вказані вище факти змушують замислитись над політичними перспективами складу 3'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР.

У ході виборчої кампанії постали й проблеми, пов'язані з діяльністю Довіrenих осіб. Якщо раніше довірена особа була представником колективу (окружних передвиборних зборів), то згідно з Законом про вибори — це визначений кандидатом представник його інтересів, його помічник, консультант. На час виборчої кампанії довірені особи на прохання кандидатів в народні депутати можуть звільнитись від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за місцем роботи, тобто на них має поширюватись дія ст. 119 Кодексу законів про працю УРСР. Згідно з роз'ясненням Президії Верховної Ради СРСР витрати, яких зазнають у зв'язку з цим підприємства, установи або організації, відшкодовуються на їх прохання за рахунок коштів, що виділяються на проведення виборів¹. Природно, що надання довіреним особам цих прав підвищує їх роль у передвиборній кампанії, в агітації за кандидата.

Закон про вибори (наприклад, п. 7 ст. 25) і практика, що склалася, орієнтують на обмеження агітаційно-інформаційних матеріалів про кандидатів у народні депутати біографічними даними останніх і положеннями їх програм. Вважаємо, що довірені особи не повинні обмежуватись знанням цих даних та інформуванням про них виборців. Вони мають бути обізнаними з тим, якою репутацією користується кандидат

у своєму колективі, зі ступенем і спрямованістю його активності при вирішенні групових (колективних), регіональних і державних проблем, з його вмінням знаходити пріоритети в системі цих проблем різних рівнів, відстоювати свою позицію. І це треба вміти довести виборцям. Досить цікаво в зв'язку з цим послатися на проведене Центром політологічних досліджень при Інституті держави і права АН СРСР і Центром по вивченню громадської думки Інституту соціології емпіричне дослідження початкової стадії висування кандидатів у депутати, яке засвідчило, що найбільшу перевагу виборці віддають моральним якостям кандидата — чесності, справедливості, чуйності, 50 % опитаних зазначили, що для них анкетні дані кандидата (стать, національність, партійність) не мають ніякого значення².

Однак довірені особи — це представники інтересів кандидата. Тому вони мають узгоджувати з ним свої акції, не виходити за певні межі ні в питаннях його програми, ні в формах, методах, засобах агітаційної роботи. Відповідь на ці питання, які виникають у відносинах між кандидатами та їх довіреними особами, повинна бути лише однозначною. Крім того, слід пам'ятати, що кандидат має право у будь-який час відкликати довірену особу.

Під час зустрічей з кандидатами та їх довіреними особами (останні можуть брати участь у зустрічах за відсутності кандидатів) формулюються накази виборців. Досвід проведеної виборчої кампанії дозволяє дійти висновку, що на таких зустрічах, по-перше, слід відмовитись від нереальних обіцянок, включати до програм не тільки благородні цілі та завдання, а й кваліфіковані судження про конкретні шляхи (з урахуванням повноважень депутата) їх досягнення, і, по-друге, дати виборцям чітку картину рівня державної діяльності майбутнього депутата (найвищий представницький орган країни, республіки чи місцева Рада). Як свідчать вибіркові дані, пріоритетними напрямками діяльності депутата, на думку виборців, є розв'язання місцевих проблем, тобто у переважній більшості випадків ті справи, якими має займатися депутатський корпус місцевих органів влади. Нарешті, треба роз'яснювати виборцям існуючий порядок прийняття і виконання їх наказів.

Неабияке значення має вміння вести на належному рівні політичну дискусію з суперником або його довіреною особою, «подати» себе або свого кандидата, не допускаючи негідних випадів проти суперника, використан-

¹ У Президії Верховної Ради СРСР // Рад. Україна. — 1989. — 10 берез.

² Что думают люди о выборах // Аргументы и факты. — 1989. — № 10. — С. 2.

ня різних чуток, другорядних епізодів з його життя та діяльності, оскільки це суперечить моральним вимогам. Крім того, слід мати на увазі, що Законом про вибори (ст. 13) та Кримінальним кодексом УРСР (ст. 127 — 129) передбачена відповідальність не тільки за вчинення дій, які перешкоджають вільному здійсненню громадянами СРСР виборчого права, та за викривлення волі виборів, а й за поширення неправдивих відомостей про кандидатів у депутати. Такі дії породжують не тільки цивільно-правовий обов'язок спростування відомостей, які порочать честь і гідність кандидата в депутати (ст. 7 Цивільного кодексу УРСР), а й кримінальну відповідальність за наклеп і образи (ст. 125 — 126 КК УРСР).

За загальним правилом за 15 днів до виборів дільничні виборчі комісії подають списки виборців для загального ознайомлення і сповіщають населення про місце і час ознайомлення з ними. Слід звернути увагу на необхідність врахування ряду нормативних новел, що виправдали себе. Щоб переконатися в правильності записів у списку, виборець може не тільки особисто ознайомитися з ним, а й звернутися до виборчої комісії по телефону. На відміну від порядку, що існував раніше, заява громадянина про неправильності у списку подається до дільничної виборчої комісії, яка зобов'язана розглянути її не пізніше як у дводенний строк, а якщо заява подана напередодні або в день виборів, — негайно, внести необхідні виправлення у список або видати заявникові копію мотивованого рішення про відхилення його заяви. Рішення комісії може бути оскаржене в районний (міський) народний суд не пізніше як за п'ять днів до виборів. Суд зобов'язаний розглянути скаргу в триденний строк. Його рішення є остаточним.

Важливо також зробити наголос на обов'язку дільничної комісії виключити будь-яку можливість контролю за волевиявленням громадян, що голосують. Новий Закон про вибори (ст. 52) передбачає не тільки надання виборцям права на таємницю їх волевиявлення, а й обов'язок голосуючих при підході до виборчих скриньок обов'язково проходити через кабінки або кімнати для таємного голосування. Якщо окремі виборці за станом здоров'я чи з інших причин не можуть прийти в приміщення для голосування, дільнична виборча комісія на їх прохання має

організовувати голосування в місці перебування цих громадян.

Кожний виборець на території нашої республіки одержав при голосуванні два бюлетені: один — білого кольору — для вибору депутата від територіального виборчого округу, а другий — блакитного кольору — для вибору депутата від національно-територіального округу. Практика проведення виборів показала необхідність детальнішого роз'яснення виборцям законодавчого положення про те, що визнаються недійсними не тільки бюлетені невстановленого зразка, а й ті, в яких залишені прізвища більше одного кандидата, а також того, що згідно з роз'ясненням Центральної виборчої комісії бюлетені з вписаними громадянами прізвищами не підраховуються.

На ці та інші питання виборчої кампанії громадяни повинні були одержати відповіді в клубах виборців, на виборчих дільницях, від агітаторів. Однак багатьом агітаційним колективам, клубам виборців не вдалося добре організувати свою роботу. Не завжди на належному рівні та зі своєчасним сповіщенням проводились зустрічі з виборцями.

Отже, новий порядок виборів викликав підвищений інтерес і значну політичну активність громадян. Вибіркове дослідження засвідчило, що на початковому етапі висування кандидатів у депутати ще був високим рівень конформізму, тобто готовності виконувати чужу волю (34 % учасників передвиборних зборів). Однак відрадним є те, що на зборах по висуванню кандидатур був присутній 61 % опитаних. Більше половини учасників голосування самостійно й усвідомлено віддали свої голоси за того або іншого кандидата. При практично повсюдній відмові від методів тиску 26 березня 1989 р. реально і свідомо взяли участь у голосуванні 89, 8 % радянських громадян, включених у списки виборців, у тому числі в УРСР — 93, 4 %¹. Люди довели не тільки прийняття перебудови всіх сторін державного і суспільного життя, а й здатність справляти вирішальний вплив на долю країни, формування депутатського корпусу найвищого органу державної влади.

¹ Что думают люди о выборах // Аргументы и факты.— 1989.— № 10.— С. 2; Повідомлення Центральної виборчої комісії про підсумки виборів народних депутатів СРСР у 1989 році // Рад. Україна.— 1989.— 5 квіт.

ПРАВОВА КУЛЬТУРА В СИСТЕМІ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

*Право та культура: теорія і практика :
Матеріали міжнародної науково-практичної конференції
(м. Київ, 15 — 16 травня 1997 р.). — Київ : МП «Леся», 1997. — С. 190—193.*

Конституціоналізм — «поняття значно ширше, ніж сама конституція» (В. Ф. Мелашенко), його «першим аспектом» нерідко визначають конституційні ідеї та погляди (П. Ф. Мартиненко). Дискусійність поняття, складу, ієрархічності елементів конституціоналізму передбачає як домінанту перш за все його системність, поліфункціональність та багаторівневність.

Правова культура, яка не є первинним елементом (аспектом, підсистемою) конституціоналізму, займає важливу ролеву позицію передумови обов'язкової умови його становлення, розвитку, функціонування. Задача цієї підсистеми — формування конституційної культури народу, ставлення до Конституції на макро- і мікрорівнях соціуму як до Основного Закону держави і суспільства, акту вищої юридичної сили прямої дії.

Структурно правова культура на її вищому рівні включає конституційний світогляд (перш за все — гуманітарну та державотворчу ідеологію), психологію та інформацію.

Конституційний світогляд — це теоретична форма відображення (включаючи випереджуючу) конституціоналізму. Тут закріплюється масова та індивідуальна позиція людей щодо ієрархії конституційних цінностей, конституційних пріоритетів. Наприклад, гуманістичні ідеали Конституції України не викликають сумніву, але юридична формула ст. 3 не бездоганна у науковому і практичному відношенні. Психологія як суб'єктивне ставлення до конституційного устрою у статичності та динамічності, діяльнісному стані, зокрема, сприйняття і «присвоєння» масовою та індивідуальною свідомістю порівняльної обов'язковості Конституції, законів, яка виражена, наприклад, у ст. 8 Конституції — актуальна і ще не вирішена проблема практичного правозастосування.

Конституційна інформація також має специфічні характеристики. Вона, по-перше, не охоплює всього змісту відбиття, являючись лише конституційною мірою відображення правової дійсності. Проходячи крізь «конституційні фільтри», зберігається кількість інформації,

яка необхідна для керування (самоврядування), «придатна» для прийняття і реалізації рішень, оцінки діяльності. Практично критерієм цінності цієї інформації є не задоволення пізнавальних, споглядальних, естетичних потреб, нарешті, цікавості, а придатність її для керування (самоврядування). У цьому специфічність конституційної інформації, її відмінність від інформації, яка циркулює у галузі освіти, мистецтва, художньої літератури і т. ін., де первісним критерієм є гносеологічний потенціал. Особливістю конституційної інформації є також спрямованість її на безліч соціосистем при точно визначеному кінцевому об'ємі адресатів, суб'єктів, які позначені у Конституції. Ця зверненість інформації до певної групи осіб, що займають однопорядкове положення на «конституційній сітці», забезпечує не тільки інформованість, але і конституційну орієнтацію. З другого боку, держава гарантує доступність інформації, її своєчасне доведення до адресата. Так, ст. 57 Конституції указує на гарантію права людини «знати свої права і обов'язки». Забезпечення цього права — обов'язок держави і, видно, є не тільки окремим випадком загального обов'язку держави перед людиною (ст. 2), а підтверджує роль конституційної культури як передумови формування системи конституціоналізму. Підтвердженням цих науково-практичних суджень є позиція Президента України, який відніс формування різних елементів конституційної культури до першочергових заходів, що пов'язані з введенням у дію Конституції України¹. Подібну позицію займають інші гілки державної влади і місцевого самоврядування в Україні².

¹ Див.: Голос України. — 1996. — 17 лип.; Урядовий кур'єр. — 1996. — 8 серп.

² Див., наприклад: Юридичний вісник України. — 1996. — № 43; Матеріали святкування Дня «Відкриття Року Права» і науково-практичної конференції: Нова Конституція України в дії // Одеські вісті. — 1996. — 8 жовт.; Юридический вестник. — 1996. — № 4; Урядовий кур'єр. — 1997. — 16 січ.; Голос України. — 1997. — 14 берез.

ТЕЗАУРУС З КОНСТИТУЦІОНАЛІСТИКИ

Юридична енциклопедія для юнацтва /
МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006.

Верховенство права — конституційний принцип правової держави, що означає вищу справедливість, надання кожному по його заслугах перед суспільством, державою, іншими людьми з урахуванням співвідношення права і закону. Це принцип верховенства правового закону перед всіма іншими нормативно-правовими і правозастосовчими актами держави.

У правовій державі вища юридична сила конституції практично означає визнання конституції основним законом; відношення держави і суспільства до конституційних принципів, положень і норм як до соціально-правових стандартів і політичної константи (постійного і незмінного фактора діяльності); відповідність конституції всіх законів, інших нормативно-правових і правозастосовчих актів; можливість ревізії нормативно-правових і правозастосовчих актів судовими й адміністративними органами за конституційними стандартами; винятковість суб'єкта конституційної юрисдикції, що вирішує питання відповідності законів і інших правових актів конституції і здійснює офіційне тлумачення конституції і законів та має повноваження визнання законів і інших правових актів неконституційними.

Держава правова — це організація публічно-політичної (державної і публічно-муніципальної) влади, яка заснована і діє на демократичних засадах, та її взаємовідносини з людиною в багатьох громадянських станах (громадянин, іноземець, особа без громадянства, біженець та ін.) і *громадянським суспільством*.

Правова держава передбачає верховенство правового закону, ієрархічність законодавства, юридичну (конституційну) організацію публічної (державної і публічно-муніципальної) влади, визнання державою невідчужуваних конституційних прав і свобод людини, кореспондування прав та обов'язків людини і громадянина, прав та свобод людини та їхнє забезпечення як головний обов'язок держави.

Держава демократична визначається конституційне запровадженими формами народовладдя, участю народу в управлінні державою, населення — в місцевому самоврядуванні, кожного громадянина — в організації і здійсненні державної влади, можливостями *громадянського суспільства* впливати на *державну владу*. Ці ознаки демократичності як орієнтири практичної

діяльності держави, її органів та організацій, зумовлюють легітимність державної влади довіри з боку народу, населення і готовність громадян реально брати співучасть у здійсненні публічної влади.

Держава соціальна — це держава, політика якої має пріоритетну соціальну спрямованість, що виражається в обслуговуванні державою *громадянського суспільства* — асоціації вільних і рівноправних людей та їхніх асоційованих формувань, у забезпеченні державою прав і свобод людини, їхніх гарантій. Соціогуманітарний зміст і зазначена спрямованість діяльності такої держави, визнання нею суб'єктивних публічних прав людини і громадянина зумовлюють відповідальність держави перед людиною за свою діяльність.

Держави головний обов'язок визначений у частині другої статті 3 Конституції України як зміст і спрямованість діяльності держави — права і свободи людини, їх гарантії, а також відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Це означає, що вся діяльність держави повинна одержати людський вимір: поширення пріоритетної оцінки людини на всі сфери діяльності держави; визначення цієї оцінки як критерій легітимності та обов'язковості умови входження держави у світове співтовариство; визнання людини не тільки як об'єкту державно-правового впливу, але, насамперед, як суб'єкту публічних прав (у відношенні держави), а у випадках міжнародно-правового захисту людини — визнання її міжнародної правосуб'єктності; забезпечення соціально-правової захищеності людини і громадянина і надання реальної можливості людині ініціювати «запуск» механізму захисту її прав і свобод; встановлення відповідальності держави перед людиною; організації обов'язкової гуманітарної експертизи всіх політичних акцій, організаційно-правових форм, методів, засобів і способів діяльності держави.

Конституція як правовий акт є основним законом держави і суспільства, тобто вона має всі ознаки закону, хоча як основний закон викремлюється в системі законодавства щодо: суб'єкту правотворчості (конституційного законодавця), яким в умовах республіканського ладу може виступати народ (коли Конституція ухвалюється за результатами референдуму), спеціально створений для ухвалення Конституції вибірний орган або (загальний) орган законодавчої

влади; об'єкта конституційного регулювання — кола найважливіших суспільних відносин, які складаються в процесі формування, організації, здійснення публічної (державної та публічно-муніципальної влади, юридичного устрою держави і її стосунків з громадянським суспільством, особистостями в різних громадянських станах (громадянин, іноземець тощо); порядку ухвалення, внесення змін, скасування конституції; характеру: установча якість основного закону щодо державних і правових інституцій; юридичних ознак: верховенства в конституції системі законодавства, формулювання конституційних принципів правової системи, які нормативно конкретизуються в галузевому законодавстві, а також «домішування» конституційного елемента практично до всіх правових відносин в умовах прямої дії конституційних норм; особливостей захисту конституції всіма органами держави, громадськими організаціями при функціонуванні спеціального органу конституційної юрисдикції, що визначає конституційність правових актів та є суб'єктом офіційного тлумачення конституції та законів.

Конституція має фундаментальне значення для становлення і розвитку держави та суспільства. Легітимність публічної (державної та муніципальної) влади, тобто довіра до неї населення, готовність народу співпрацювати з нею, брати співучасть в управлінні державними і суспільними справами, визначається змістом конституції, можливістю реалізації її правоположень. Конституція є центром, навколо якого «обертаються» всі сфери суспільного життя: економіка, політика, духовність. Вона в масовій та індивідуальній свідомості є (мусить бути) головною засадою, політико-правовою домінантою національної ідеї, консолідуючим засобом суспільства, гарантом соціальної злагоди, визнання та надійного захисту природних прав людини і громадянина. У дійсності конституція завжди є нормативним баченням майбутнього країни, «продуктом часу та обставин, великою сторінкою життя народу» (Ч. Боржо), «способом життя суспільства» (В. Д. Пастухов), «середовищем життя, яке потребує раціонального використання» (Б. О. Страшун).

Для держави Конституція відіграє роль установчого знаряддя, для суспільства — гаранта його вільної асоціації та свободи окремих асоційованих частин (об'єднань), особистості, і ставлення до держави як до соціальної домівки, до права — як системоутворюючого фактора стабільності й ефективності *правового порядку* в країні.

Конституція як політико-правовий документ є виявом реальної національної злагоди, консен-

сусу соціально-політичних сил та інститутів. Спосіб ухвалення конституції не має при цьому визначального значення порівняно із суспільним процесом, який супроводжує розробку, обговорення, ухвалення та введення в дію конституції. Визначальним має бути реальний вплив політичних партій і рухів на процес підготовки конституції, участь громадян у цьому процесі.

Конституції пряма дія означає, що в умовах правової держави функціонує механізм прямої дії конституційних норм. Стосовно Конституції України це означає, що, по-перше, закони й інші нормативні акти, прийняті до введення в дію Конституції, є діючими в частині, що не суперечить Конституції України (п.1 Перехідних положень Конституції), по-друге, норми Конституції, що не відповідають Перехідним положенням, на визначений ними термін не діють чи діють з обмеженнями і виправленнями, передбаченими Перехідними положеннями; по-третє, конституційні права і свободи людини і громадянина здійснюються і захищаються судом безпосередньо на основі Конституції; по-четверте, ніхто не може бути примушений до діяльності (дії чи бездіяльності), що не передбачена законодавством, яке не може суперечити Конституції; по-п'яте, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти тільки на основі, у межах повноважень і способом, передбаченим Конституцією і законами; по-шосте, у випадках відсилання у конституційній нормі до поточного законодавства (бланкетні і відсылні норми) ця норма діє через відповідний закон, в інших випадках правотворчі, правозастосовчі і правоохоронні органи посилаються безпосередньо як на підставу для рішення правового питання на конституційну норму.

Конституції функції є політична, ідеологічна, юридична, інтегративна.

Політична функція конституції фактично відбивається на характеристиці конституціоналізму як політико-правової системи. Ідеологічна функція має однаково важливі для формування конституціоналізму підфункції: світоглядну і виховну.

Юридична функція включає установчу, регулятивну, охоронну підфункції. Установча функція виражається у визнанні та юридичному оформленні найважливіших соціально-економічних та політичних інститутів держави і суспільства. Її здійснення пов'язане з опосередкованим впливом конституції на суспільні відносини. Установчій підфункції відповідає особливий спосіб правового впливу — установлення (заснування), що істотно відрізняється від традиційних засобів правового регулювання (дозволу, розпорядження і заборони). Регулятивна (правонаді-

лювальна) функція — підсилює позитивний аспект, «заданий» установчою підфункцією конституції. Її призначення — не тільки встановлення основ правового статусу визначеної категорії суб'єктів права, а й забезпечення необхідних зв'язків між ними, тобто регулювання суспільних відносин. Охоронна підфункція характеризує конституцію щодо спрямованості її норм на захист *конституційного ладу* і властивих йому інститутів, а також визначає механізм такого захисту.

Інтегративна функція забезпечує формування конституціоналізму як цілісного комплексу, в якому вирішальне значення належить чинникам, що зумовлюють єдність, а не диференціацію елементів конституційного ладу.

Конституцію України ухвалено Верховною Радою України 28 червня 1996 року «від імені Українського народу — громадян України всіх національностей». Структурно вона складається з Преамбули та 15 розділів, 161 статті та 14 пунктів розділу XV. Розділ I містить загальні засади. Його можна розглядати як загальну частину Конституції, якій не можуть суперечити будь-які інші частини і норми Конституції. Розділи II і III присвячено правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина, а також встановленню форм безпосередньої демократії в Україні. Розділи IV—VIII, XI—XII конституційно визначають структуру державної влади, систему органів держави і систему місцевого самоврядування. Норми розділів IX—X передбачають основні принципи державного територіального устрою країни. Набуття чинності Конституції і встановлення державного свята Дня Конституції України — зміст розділу XIV, а порядок внесення змін до Конституції урегульовано розділом XIII. Складовою частиною Конституції є розділ XV «Перехідні положення», які вирішують низку державно-правових ситуацій, пов'язаних із втіленням конституційних засад у життя держави і суспільства.

У Конституції нормативно зафіксовано конституційні пріоритети: права і свободи людини і громадянина, захист прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції; народний суверенітет; сприяння консолідації та розвитку української нації, самотності корінних народів і національних меншин; організація публічної влади на засадах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову та визнання і гарантування місцевого самоврядування; політична, економічна, ідеологічна багатоманітність; екологічна безпека, збереження генофонду народу; *правовий порядок*, який ґрунтується на визначенні верховенства права, найвищої юридичної сили Конституції, прямої дії конституцій-

них норм. Змістом цього порядку є те, що «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19 Конституції України).

Лад конституційний — це юридична організація державного суспільного ладу, політико-правова основа формування громадянського суспільства і правової держави, засіб забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина стосовно будь-яких колективних, корпоративних та інших прав суб'єктів конституційного права.

Зміст конституційного ладу інституціоналізується *правовою державою і громадянським суспільством*.

Людини вища соціальна цінність визнана у частині першої статті 3 Конституції України. У науковому відношенні це правоположення визначає місце людини в системі аксіологічних категорій соціального універсума (суспільства в широкому розумінні, що включає *громадянське суспільство і правову державу*) у якості первинного, фундаментального феномену, виходячи з якого конструюється логічна система соціальної аксіології, забезпечується перехід соціального універсума від системоцентризму до персоноцентризму. Практично конституційна формула означає пріоритетність для суспільства і держави людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки у відношенні всіх інших соціальних цінностей — колективних і корпоративних, загальнонародних і державних, національних, етно-політичних і етнокультурологічних.

Порядок правовий — порядок суспільних відносин, передбачений законодавством відповідно до конституційних принципів. В Україні ці принципи визначені в статтях 3 і 8 Конституції України.

Правовий порядок в Україні виключає обов'язок здійснювати діяльність (дії чи бездіяльність), якщо цей обов'язок не покладений на індивідуального (фізична особа) чи колективного суб'єкта права безпосередньо в законодавстві (законах та інших нормативно-правових актах). Тільки у випадку законодавчого встановлення обов'язку та його невиконання, неналежного виконання уповноважені органи, організації, окремі особи можуть застосовувати примусення чи вимагати застосування примусових мір у відношенні зобов'язаної особи.

У відношенні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадо-

вих осіб діє принципово інший порядок: їхня діяльність здійснюється тільки на підставі та у межах тих повноважень і способом (в організаційно-правових формах, із застосуванням правових методів і засобів), встановлених Конституцією і законами України. Організація цих органів, їхня діяльність і службова діяльність їхніх посадових осіб, яка не відповідає закону, вважається порушенням правового порядку і тягне встановлену законом юридичну індивідуальну чи колективну відповідальність.

Прав та свобод людини і громадянина обмеження допускаються у відношенні людини і громадянина, реалізації прав та свобод. Це не може відноситися до принципів правового положення громадян (рівність прав і свобод; рівність перед законом; турбота про громадян і захист громадян України за рубежом), до найважливіших конституційних прав і свобод людини і громадянина. В Україні до таких прав відносяться захист життя, гідності; свобода й особиста недоторканність; звернення до уповноважених органів з обов'язковим їх реагуванням; право на житло; охорона родини, дитинства, материнства, батьківства; благодійна діяльність у відношенні дітей; судовий захист і міжнародно-правовий захист; відшкодування збитку; правова інформація; відповідальність за діяння, що на момент їхнього здійснення не визнавалися законом правопорушеннями; правова допомога, індивідуальний характер відповідальності; встановлення карного покарання судом і відшкодування державою шкоди; виключення відповідальності за відмовлення давати свідчення, обсяг прав обвинувачуваного і засудженого та стосовно громадянина — позбавлення права громадянства, права зміни громадянства, видворення за межі України або видача іншій державі.

Можливі, що обумовлені в Конституції України в умовах військового чи надзвичайного стану, обмеження (прав і свобод, їхньої реалізації) встановлюються на всій території чи в окремих місцевостях на певний строк з метою забезпечення безпеки людей у випадках стихійних лих, аварій і катастроф, епідемій і епізоотій, військового нападу чи введення режиму територіальної самооборони, для захисту прав і свобод громадян, *конституційного ладу*, при масових порушеннях *правового порядку*, що створюють загрозу життю і здоров'ю громадян чи при спробі захоплення державної влади або насильницької зміни конституційного ладу.

Конституційно встановлені обмеження прав і свобод, їхньої реалізації не можуть бути підставою для застосування катувань, жорстокого чи принижуючого людську гідність покарання, для обмеження права на життя, свободу думки,

совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадські і політичні права, для застосування зворотної сили карного закону, що встановлює чи підсилює покарання.

Рівність людей у правовому змісті — це рівноправність, рівність прав, рівність перед законом, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних і інших переконань, підлоги, етнічного і соціального походження, майнового положення, місця проживання, по мовних і інших ознаках. Варто враховувати, що закон встановлює не фактичну, а юридичну рівність.

Свобода людини у своїй гідності і правах означає вільний вибір варіанта поведінки, діяльності (дії чи бездіяльності). Граничність цього вибору визначена соціальною необхідністю і *правовим порядком*. Соціальна необхідність вимагає поважати права і свободи інших людей, не порушувати ці права і свободи, усвідомлювати соціальну (проспективну) відповідальність перед суспільством, державою й іншими людьми. Правовий порядок припускає вибір варіанта поведінки в межах, встановлених законодавством. У просторі, що не врегульовано правом і не потребує законодавчого врегулювання (правовільний простір), діє тільки соціальна необхідність.

Суспільство громадянське — це, по-перше, асоціація людей, в якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані права, рівноправність з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану (громадянин, іноземець та ін.), по-друге, це позадержавні (інституціоналізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичним, економічним, професійним та іншими інтересами; по-третє, це формування на зазначених основах суспільних (позадержавних) відносин, які розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також самовиявлення інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у правовільному (вільному від державно-правового впливу) просторі суспільства.

Основними інститутами громадянського суспільства є: *власність* у встановлених законом формах; вільне *підприємництво* в умовах сумлінної конкуренції ті соціальної спрямованості, захист інтересів споживачів; екологічна безпека як система заходів, ужитих у відповідних організаційних формах, спрямована на зберігання навколишнього середовища, генофонду народу та живої природи; сім'я — природний і основний соціальний осередок суспільства, в якому шлюб засновано на добровільній угоді жінки і чоловіка, на рівноправних сімейних взаєминах;

охорона здоров'я народу як система соціально-економічних, медико-санітарних, оздоровчо-профілактичних заходів; освіта, розвиток науки, культури й мистецтва в умовах вільного вибору кожною людиною й об'єднанням людей форм та видів формувань, сфер заняття науковою діяльністю, галуззю культури і мистецтва; громадські об'єднання — політичні партії, масові рухи, професійні спілки, добровільні товариства, земляцтва, фонди, асоціації й інші об'єднання людей.

Становлення і функціонування громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означають його ізольованості від державно-правових інститутів, організаційної діяльності державних органів та організацій, а передбачають взаємозв'язок громадянського суспільства і *держави*.. При цьому використовується багато державно-правових засобів: законодавчі акти, правові відносини, що складаються у зв'язку з правовим регулюванням поведінки людей, організацією, реорганізацією, діяльністю і припиненням діяльності об'єднань, функціонуванням інших інститутів громадянського суспільства, договірні й позадоговірні засоби правового регулювання взаємовідносин, взаємодії суспільства і держави, правоохоронна діяльність держави, її органів та організацій.

Засоби державно-правового впливу на громадянське суспільство та його найважливіші принципи, взаємовідносини правової держави і громадянського суспільства на індивідуальному і масовому (асоційованому) рівнях закріплено й оформлено в системі *конституційного ладу*.

На відміну від суспільства, в котре держава входить як найважливіша політична організація, центр, навколо якого «обертається» все політичне життя, громадянське суспільство не включає державу, незважаючи на те, що всі його потреби й інтереси на різних рівнях і в багатьох формах висвітлюються в державній діяльності, відображають волю держави, набуваючи загального значення в системі законодавства, юридичних засобах, що забезпечують стабільний і нормальний розвиток громадянського суспільства.

Тому не зворотній процес від «поглинання державою суспільства», не перетворення держави на орган «цілком підпорядкований» (К. Маркс) громадянському суспільству, не заперечення верховенства державної влади на території країни під приводом боротьби з етатизмом визначають прогресивний і демократичний розвиток країни, а насамперед службова роль держави стосовно громадянського суспільства, відтворення для нього нормальних демократичних умов розвитку.

РАЗДЕЛ 7

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

*Не просите Бога о том,
что может дать (разумная — М.О.)
Конституция
Т. Джефферсон*

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА И КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ

*Конституционные преобразования в Украине:
история, теория и практика : монография /
М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ;
под ред. М. Ф. Орзиха. —
К. : Юринком Интер, 2013. — С. 32—37.*

Конституционные преобразования в Украине в ретроспективе проходили в формах модернизации и реформирования, далеко не всегда получая научные обоснования с необходимым анализом и прогнозированием социально-политических и юридических последствий этих преобразований с «выходом» реформы за пределы собственного предмета конституционного права в сферу системно-структурных качественных изменений в государственно-правовой и общественной жизни.

В этих условиях и учитывая постоянный интерес и многочисленные попытки кардинально изменить содержание Конституции Украины, конституционный строй и устройство государства, его соотношение с гражданским обществом и человеком (его конституционно-правовым статусом), наконец, проведение мнимой по содержанию и результатам, «неуклюжей реформы политической системы» 2004 года¹, а затем рестарт этой реформы по решению Конституционного Суда Украины (№ 20-рп/2010 от 30 сентября 2010 г.), что означало «возобновление действия предыдущей редакции норм Конституции Украины, которые были изменены, дополнены и исключены» в 2004 году (п. 6 Решения), побудило и предопределило научно-прикладной интерес и необходимость методологического осмысления конституционных преобразований в стране.

Одновременно, с учетом фундаментальности конституционного права (по отношению к другим отраслям права) возникает потребность обоснования возможности реализации обновленных или имеющих потенциал для этого, конституционных основ в текущем отраслевом законодательстве и организационно-правовых моделях при несомненной конституционализации государственной и общественной жизни как сложных процессов обеспечения конституционной законности — кон-

ституционности (соответствия Конституции Украины действий или бездеятельности субъектов права, нормативно-правовых актов, актов правоприменения), надлежащего конституционного сознания (знания, теория, наука, идеология, психология), конституционного конструирования в нормальных, обычных условиях или в «внештатной», конфликтной или кризисной ситуации (конституционная инженерия — G. Sartori), приобретение субъектами права конституционных умений и навыков (конституционная технология), устойчивой конституционной практики, предусматривающей обращение не только к действующим в конституционно-правовой реальности юридическим постулатам (на уровне догмы права) и конституционной идеологии (в широком смысле), но и к презумпциям, традициям и обычаям, даже конституционно-правовым фикциям, вне которых конституционная практика невозможна.

Эти направления конституционно-правовой практики и соответствующие научно-прикладные исследования предполагают, во-первых, уважительное отношение к действующей Конституции, не допускающие нарушения ни под каким предлогом², во-вторых, «здравый консерватизм», предупреждающий «деформации достойного уровня конституционализма»³, в-третьих, четкое представление о путях, уровнях и пределах конституционных преобразований с методологически обоснованным выделением конституционной модернизации и реформирования. Вряд ли при этом допустимо рассматривать конституционную реформу как частную форму, вид модернизации

¹ Выступление Президента Украины Виктора Януковича во время торжеств по случаю 20-летия независимости Украины во Дворце «Украина» // 2000. — 2011. — 26 авг.

² См.: Орзих М. Новая Конституция Украины действует, конституционная реформа продолжается / М. Орзих // Юридический вестник. — 1996. — № 3; Орзих М. Не просите Бога о том, что может дать Конституция / М. Орзих // Слово. — 1996. — 24 июля.; Орзих М., Езеров А. Конституція України діє, конституційні перетворення тривають (До 15-річчя Конституції України) / М. Орзих, А. Езеров // Юридичний вісник України. — 2011. — № 26.

³ Селиванов А. Конституционная модернизация или новая Конституция / А. Селиванов // Голос Украины. — 2011. — 27 апр.

или относить к конституционной модернизации реформу Конституции, проведенную на основе Закона Украины от 8 декабря 2004 года № 2222-IV «О внесении изменений в Конституцию Украины»¹.

Поэтому важно определить пути — эволюционный или революционный, уровни и пределы конституционных преобразований: отдельные нормативные изменения, не касающиеся конституционных принципов, отраженных в Общих положениях Конституции, частичная или системная новеллизация конституционных норм, принципов конституционного строя, принятие новой Конституции. На этих основаниях возможно выделить конституционную модернизацию как «механизм постоянного совершенствования правоотношений путем системной реализации соответствующими субъектами права конституционных норм и принципов», как «практику эволюционного развития конституционной системы», которая «не связана с радикальными ее изменениями»². В. Киреев, обращаясь к этой проблеме, доказывает необходимость методологического «определения подходов» к конституционным преобразованиям и с учетом этих подходов отличает конституционную реформу от модернизации: конституционная реформа — это «политико-правовой процесс полного или частичного преобразования актов конституционного уровня, что влечет соответствующие ее содержанию изменения конституционализма»³.

Такой телеологический подход «с позиции онтологии, гносеологии и аксиологии права» (В. Киреев) дает возможность по целенаправленности — на трансформацию конституционализма — определить решающий признак реформирования в отличие от конституционной модернизации, которая существенно не влияет на систему конституционализма, сложившуюся в стране. Это — частичные или системные изменения, прежде всего нормативно-правового характера, а также преобразования конституционных представлений без изменения текста конституции, реализация «завуалированных попыток»⁴ изъять или включить конституционное предпи-

сание, официальное толкование, которое приводит к изменению понимания и применения конституционных предписаний.

Системообразующая функция Конституции в отношении конституционализма одновременно требует становления системосохраняющего механизма, представленного прецедентами, презумпциями, фикциями, преюдициями, средствами преодоления пробелов в законе, коллизионными нормами, а также конституционными соглашениями и декларациями, обычаями, международно-правовыми стандартами. Здесь нужно четкое конституционное определение иерархии этих элементов прежде всего в отношении закона, возможностей субсидиарного применения конституционного и отраслевого законодательства, определение границ правосвободного пространства, которое определено конституционными нормами.

В этой связи актуализируется проблема защиты действующей Конституции, конституции в действии (что обычно определяют как фактическую конституцию) в условиях конституционных преобразований, особенно модернизации. Вообще для того, чтобы конституции при всей важности их вербально-деонтического (словесно-поведенческого) содержания не были ограничены этим содержанием, а реализовывались в конституционном строе страны, системе конституционализма, в течение всей современной истории его развития шел поиск оптимальных и наиболее эффективных методов и средств защиты конституции. Это путь превращения конституционно-нормативной модели в реалии, образ жизни человека, ассоциации людей, общества в целом, в «продукт... времени и обстоятельств, огромной странице из книги жизни народа» (Ч. Боржо), наконец, — в способ нормативного видения будущего страны.

Мировой конституционный опыт представляет обширную палитру поиска социально-правовых институтов защиты конституции, которые чаще всего получают общее наименование «конституционного контроля (надзора)». По различным основаниям выделяют его виды: по времени осуществления — предварительный (превентивный, предупредительный) и последующий (репрессивный) конституционный контроль. При предварительном контроле акт проверяется до его вступления в силу, последующий контроль распространяется на вступившие в силу акты, юридически действующие; по правовым последствиям — консультативный и учреждающий (постановляющий) конституционный контроль; по обязательности проведения — обязательный и факультативный конституционный контроль. Факультативный кон-

¹ Там же.

² Кампо В. Инструмент конституционной модернизации / В. Кампо // Голос України. — 2009. — 12 ноябр. Ср.: Онищук Н., Волянская г. К общественной стабильности — через новую Конституцию Украины / Н. Онищук, г. Волянская // Голос Украины. — 2007. — 2 июля.

³ Киреев В. В. К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы / В. В. Киреев // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4. — С. 7.

⁴ Окрема думка судді Домбровського І.П. у справі щодо обмеження депутатської недоторканності // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 5. — С. 16.

троль проводится лишь по инициативе управомоченного органа либо индивида в случае сомнений относительно конституционности закона. По способу проведения — абстрактный, означающий проверку конституционности акта вне связи с конкретным делом, конкретный — только в связи с конкретным делом, при разрешении которого применен или подлежит применению определенный акт, конституционность которого оспаривается. По основаниям проверки конституционности — контроль содержания актов (материальный контроль), по форме акта и способу его принятия (формальный контроль). Материальный контроль означает проверку соответствия содержания акта положениям конституции. При формальном контроле проверяется соблюдение конституционных требований относительно издания акта.

Поиск и определение путей, методов, средств защиты фактической конституции особо важно для стран, ориентирующихся на создание демократического правового государства с безусловным признанием верховенства права и высшей юридической силы Конституции (ст. 8 Конституции Украины). Обоснованный в научном, социально-правовом отношении принцип верховенства права как высшей справедливости, воздаяния каждому по его заслугам перед обществом, государством, другими людьми при практической интерпретации, с учетом соотношения права и закона, представляется как принцип верховенства правового закона перед другими нормативно-правовыми и правоприменительными актами государства. Высшая юридическая сила Конституции Украины практически означает: признание Конституции Основным Законом (см. Преамбулу Конституции Украины); отношение государства и общества к конституционным принципам, правовым положениям и нормам в качестве особого внимания общества и государства, «качественно новой стороны национальной безопасности — конституционной» при констатации, что сам Основной Закон нуждается в защите и осуществлять ее необходимо «сугубо юридическими средствами» при обязательном условии — повышении действенности конституционных норм, прежде всего в отношении основ конституционного устройства и прав человека»¹.

¹ Строительство новой Украины — великое общее дело. Обращение Президента Украины Л. Д. Кучмы с ежегодным Посланием к народу, Верховной Раде Украины // Одесские известия. — 1998. — 23 мая. Подробнее см.: Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность: понятие и угрозы / Т. Э. Шуберт // Право. — 1997. — № 4; Гончаров И. В. К вопросу о конституционной безопасности государства / И. В. Гончаров // Государство и право. — 2003. — № 12; Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине. — Одесса: Юрид. лит.-ра. — 2003. — С. 68—73; Езеров

Таким образом, во-первых, актуализируется защита Конституции на уровне национальной безопасности, которая представляет «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних угроз...»². Во-вторых, обращается внимание на качественную новизну подхода к защите Конституции «в условиях нестабильности нашей жизни и попытках неправомерных внешних воздействий» (Л. Кучма). В этом отношении Конституция — незаменимое средство стабилизации общественной жизни, хотя в разных ее сферах она проявляется по-разному. Поэтому недопустимо нивелировать, уравнивать стабилизирующую роль Конституции, нельзя, особенно в условиях конституционных преобразований, ее преувеличивать, «провоцируя» необоснованные социальные ожидания, связанные с ее действием. Но и преуменьшать ее значение нельзя. Один из отцов-основателей Конституции США Президент Томас Джефферсон говорил: «Не просите Бога о том, что может дать Конституция». Можно лишь добавить — и не требуйте от Конституции того, чего в силу своей природы, своего назначения она дать не может, но лишь создает условия для эффективной деятельности.

В-третьих, фиксируется предельность используемых способов действия по защите Конституции — юридические средства. Этот набор средств и их применение ограничены созданием правового порядка, основанного на ст. 19 Конституции Украины.

Это требование весьма важно для защиты конституции государства, в котором государственная власть осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную и конституционно гарантируется местное самоуправление. Каждая ветвь власти и публично-самоуправленческая власть должны действовать в пределах своих полномочий и избирать те способы деятельности, которые определены или предполагаются компетенцией соответствующих органов. Все органы государства, государственные и общественные организации должны не только соблюдать Конституцию Украины, но в предусмотренных пределах и установленными способами защищать ее. Президент Украины является гарантом соблюдения Конституции (ст. 102 Конституции Украины) и действует с этой целью способами и в пределах полномочий, указанных, например, в ст. 106, ст.

А. Понятие конституционной безопасности // Юридический вестник. — 2011. — № 1.

² Концепция (основы государственной политики) национальной безопасности Украины, Раздел 1 / Одобрена Верховной Радой Украины 16 января 1997 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1997. — № 10. — Ст. 85.

118 части VIII Конституции Украины. Кабинет Министров «обеспечивает... исполнение Конституции» (ст. 116.1); Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиту прав человека на территории Украины; единственным органом конституционной юрисдикции, устанавливающим конституционность, в частности, законов, является Конституционный Суд.

В принципе это относится не только к ветвям власти, но и к подсистемам органов и организаций — каждая из них действует на основании своей компетенции и осуществляет свои полномочия способами, указанными в законе. Это следует не только из ст. 19 Конституции Украины, но и в соответствии со ст. 6, 7 Конституции Украины: осуществление государственной власти по принципу ее разделения, признание местного самоуправления, действие механизмов сдержек и противовесов, контрольных средств в системе публичной власти при относительной самостоятельности институтов складывающегося в стране гражданского общества.

Кроме того, плодотворной является мысль немецкого конституционалиста П. Геберле о том, что защитником конституции являются «прежде всего — сами граждане... Конституция, — считает автор, — не имеет гарантов ... Конституция несет гарантии в себе самой. В конце концов, граждане являются «гарантами конституции». Эти представления в принципе заслуживают поддержки. Однако следует учитывать, что они применимы, например, к Германии, где «Основной закон проник в сознание граждан и был принят ими»¹. Этого нельзя утверждать без существенных оговорок в отношении Украины. Здесь проблема акцептирования Конституции (восприятия ее гражданами и их готовность к ее защите) — сложная задача современного этапа конституционных трансформаций.

Одновременно следует ориентироваться на фактическую эффективность конституции — социальную, экономическую, экологическую и др. Защита конституции означает не только соответствие действий, актов конституции, но и достижение фактических последствий, результатов, которые прямо или косвенно определены конституцией, в пределах вариантов поведения (деятельности), предусмотренных Конституцией Украины. Например, сельские, поселковые, городские советы могут разрешать создание органов самоорганизации населения и наделять их

частью собственной компетенции, финансов, имущества (ст. 140 Конституции Украины). Следовательно, совет должен избрать оптимальный в конкретных социальных, территориальных, временных и др. условиях вариант создания таких органов, определить объем их полномочий, их материальную базу.

При этом выделяются в качестве приоритетных направлений повышения эффективности конституционных норм — основы конституционного строя и права человека. Это обусловлено значимостью конституционного строя, определять и изменять который имеет право только (исключительно) народ. Передача (делегирующее) или узурпация этого права государством, его органами или должностными лицами не допускается, также как «никто не может узурпировать государственную власть» (ст. 5 Конституции Украины). Конституционный строй, определенный Конституцией, защищен практически всеми отраслями законодательства вплоть до уголовного, которое устанавливает суровую ответственность за посягательство на конституционный строй посредством действий или публичных призывов (ст. 109 Уголовного кодекса Украины).

Права и свободы человека, их гарантии предопределяют «содержание и направленность деятельности государства» (ст. 3 Конституции Украины), а забота «об обеспечении прав и свобод человека и достойных условий его жизни» является одним из главных мотивов принятия Конституции, необходимости ее защиты (часть IV Преамбулы Конституции Украины). Поэтому обоснованным является критическое отношение к нашему исторически традиционному представлению приоритет государства в отношении интересов конкретного человека². Конституция, провозгласив человека «наивысшей социальной ценностью» (ст. 3), практически признала приоритетность для общества и государства человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности в отношении всех других социальных ценностей — коллективных и корпоративных, общенародных и государственных, национальных, этнополитических, культурологических и др.

Одновременно Конституция определяет содержание и направленность деятельности государства. Его главная обязанность — права и свободы человека, их гарантии, а также ответственность государства перед человеком за свою деятельность. Это означает, что вся деятельность государства, общественно-политические процес-

¹ Уор 44 (1996). — S. 458; Геберле П. — С. 59, 69.

² Подробнее см.: Орзих М., Крусян А. Современный конституционализм в Украине / М. Орзих, А. Крусян. — К.: Алегра, 2006. — С. 68–69.

сы в стране должны получить человеческое измерение, имеющее критериальное значение для определения легитимности политического режима, демократичности конституционного строя.

В этой связи представляется, что конституционные преобразования, независимо от путей и форм, должны быть ориентированы на: распространение приоритетной оценки человека во всех сферах деятельности государства; признание этой оценки в качестве критерия легитимности государства и обязательного условия его вхождения в мировое сообщество; определение тенденций правовой государственности; обеспечение социально-правовой защищенности человека и гражданина и представление реальной возможности человеку инициировать «запуск» механизма защиты его прав и свобод; установление ответственности государства перед человеком; организацию обязательной гуманитарной экспертизы всех политических акций, организационно-правовых форм, методов, средств и способов деятельности государства.

Не может быть исключен из процесса конституционных преобразований критический анализ конституционных положений в процессе проверки их на реализуемость и эффективность в конституционной практике, научно-теоретической и прикладной обоснованности и верифицированности.

Исходя из приведенных суждений и обращаясь к действующей Конституции Украины, есть убедительные основания утверждать, что ее Раздел XIII предусматривает исключительно изменения в Конституцию, то есть ее модернизацию. Реформирование в приведенном смысле не предусмотрено Конституцией и требует, прежде всего, изменения в Разделе XIII в соответствии со ст.ст. 155–156 Конституции Украины.

Другие пути реформирования, в частности, возможные предложения Конституционной Ассамблеи, созданной по Указу Президента Украины № 224/2011 от 21 февраля 2011 г. «О поддержке инициативы по созданию Конституционной Ассамблеи», о новой редакции или новой Конституции Украины, если они будут приняты Президентом, или попытки принять и реализовать проекты законов о реформировании Конституции, например, зарегистрированный в Верховной Раде Украины (№ 8143 от 21 февраля 2011 г.) проект Закона «О процедуре подготовки и утверждения новой Конституции Украины», являются, по социально-политической природе, революционными, требующими обращения к субъекту учредительной власти — народу Украины, использования возможностей всенародного референдума.

Таким образом, по целенаправленности современного этапа конституционных преобразований — это практически не реформа, а, по утверждению Президента Украины В. Януковича, «системное» «обновление Основного Закона» с целью «создания сбалансированной представительной системы европейского образца, укрепления парламентаризма, построения эффективной вертикали исполнительной власти и создания эффективных механизмов прямой демократии». Организационно это подтверждается созданием в структуре Администрации Президента Главного управления по вопросам конституционно-правовой модернизации¹.

Цель сформулирована достаточно четко — системная конституционная модернизация. Для ее достижения необходимо определение методологических подходов и выбор наиболее эффективных путей, направленных движения к цели (обычная модель решения проблемной ситуации).

При этом методологически важно отказаться от отношения к Конституции как к «заповедной зоне» (М. Краснов), «священной корове» (В. Шаповал), «застывшей, каменной, ограниченной писанной Конституции» (В. Butroid), что характерно для позитивистского правопонимания, и обратиться к естественно-правовой теории, юснатурализму, для которого право — это прежде всего высшая справедливость, а Конституция, которая нормативно закрепляет (должна закреплять) принципы верховенства права и справедливости, является «способом жизни общества» (В. Пастухов), «продуктом времени и обстоятельств» (Ч. Боржо), «средой существования», которая «требует рационального использования» (Б. Страшун). Поэтому под воздействием исторических событий, иного рода обстоятельств Конституция может меняться текстуально, путем системного обновления нормативного текста, но нередко и без такового. Это не новеллизация текста Конституции, а «молчаливое ее преобразование», изменение Конституции «без изменения ее конституционального текста» (Б.Ебзеев). Французские юристы, которых считают «великими потребителями конституции», выражали сомнения, могут ли конституционные нормы, принятые в 1789 году, сохранять свое качество в XX веке? (Р. Жано). Верховный Суд США практически дал ответ на этот вопрос в одном из своих первых решений (известное дело Маккудах против Мэриленда): «Конституция призвана существовать

¹ Выполнять обязанности перед Советом Европы // Голос Украины. — 2011, 14 янв. Решение Венецианской комиссии «За демократию через право 2011 от 3 марта №618/2011 предисловие, пункты 2–4; Указ Президента Украины № 352/2011 от 5 апреля 2011 г.

столетиями и приспосабливаться к разным кризисам...».

Конечно, такой методологический подход и построенная на нем практика опасна для стабильности конституционного строя, но при профессионально грамотном его применении возможно сохранить разумный и справедливый баланс между текстом Конституции и его точным соблюдением стабильностью конституционного строя и конституционными трансформациями, присущими современному обществу.

На этой основе осуществляется поиск эффективных путей, направлений преобразований нормативной и фактической конституции. Здесь возможен выбор из двух направлений решения проблемной ситуации: радикальный — принятие новой редакции Основного Закона в пределах ст.ст. 155, 156 Конституции Украины, или эволюционный — постепенное, обоснованное конституционно-правовой практикой приспособление конституционных постулатов к изменяющимся социально-политическим и юридическим ориентирам общества.

Второе, вероятно, предпочтительнее, прежде всего потому, что эволюция вообще присуща именно модернизации, во-вторых, радикальное изменение редакции Конституции при ее «жесткости» создаст опасность острого политического конфликта в стране, провоцирование радикальной ревизии достигнутого, в-третьих,

нет гарантий, что новая редакция Конституции, принятая в переходный период («переход к неопределенному состоянию» — something else, что, возможно, потребует небезопасную для общества «переходную фазу»¹), будет более совершенной основой современного конституционализма. Кроме того, следует учитывать, что действующая Конституция Украины не имеет устойчивой практики, опыта последовательной ее выполнимости (удачный термин, используемый в западной литературе) с самого начала ее действия.

Таким образом, действующая Конституция Украины не имеет устойчивой конституционной практики, критериев собственной эффективности и совершенства. Все это надо нарабатывать, исходя из решения Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2009 года, с тем, чтобы выполнить разумную рекомендацию Венецианской комиссии: «Конституция должна пройти проверку на практике... в течение значительного периода времени»².

¹ O'Donnell Giubermo, Schmitter Philippe C. Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about uncertain Democracies. — Baltimore-London, 1993. — P. 3.

² Висновок Європейської комісії «За демократію через право» від 17 грудня 2010 р., п. 11 [Електронний ресурс] // Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради України.

ДОКТРИНАЛЬНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

*Конституционные преобразования в Украине:
история, теория и практика : монография /
М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ;
под ред. М. Ф. Орзиха. —
К. : Юринком Интер, 2013. — С. 50 — 65.*

Современный мир движется от индустриального общества к информационному. Информация, циркулирующая в научной сфере, ориентирована на практику (в широком социальном смысле), которая является потребителем ее результатов и критерием истинности научных исследований. Организация этих исследований развивается от формирования научных парадигм до самостоятельных научных школ как сообщества разнопрофильных по профессиональной ориентации ученых в предпарадигмальный или постпарадигмальный периоды развития знания об объекте исследования с осознанием того, что научно обоснованная парадигма определяет потребность проверки ее на реализуемость практикой.

Но в «чисто» юридической сфере общественной деятельности, во-первых, не любая практика может быть критерием истины. В частности, административная, судебная и даже законодательная деятельность, относительно которой «юристы редко бывают довольны»¹, могут быть неистинными, не отвечать объективно действующим закономерностям уже потому, что практика не всегда с должным вниманием и заинтересованностью относится к реализации рациональных предложений науки. Обращаясь к реформированию государственной власти в Украине, Ю. Шемшученко справедливо выделял определяющую причину низкой эффективности реформ — признание приоритетов эмпирики, хотя история «много раз доказала, что «без теории практика слепа»². В результате подобных подходов, игнорирования научных достижений и рекомендаций сама наука вынуждена «поддерживать так называемые инициативы, представленные чиновниками от власти как общественные нужды» (В. Литвин³), она теряет собственный авторитет, свое предназначение и сама «превращается в нечувствительную среду» (Д. Табачник⁴) прежде всего в отношении практики.

Во-вторых, не всегда практика может справиться с потоком утверждений, которые формулируются в качестве истин, нередко возникает потребность в дополнительном «переводе» научных истин и выводов на прикладной язык. Кроме того, есть некоторый период между формированием и общим признанием истины и ее реализацией, обусловленный уровнем и предполагаемыми возможностями действующих структур науки, технологии научного поиска, ресурсов науки, наконец, особенностями деятельности ученого-юриста, связанными с необходимостью признания результатов научно-исследовательской работы.

В-третьих, остается нерешенной проблема формализованных показателей качества и эффективности юридической науки, методик их определения, которые обычно «переносятся» из других областей науки или рассчитываются, например, только по показателям экономического эффекта. Экономико-практический подход (даже при исчислении ожидаемого, а не реального экономического эффекта) в подобных случаях достаточно сложен и методологически не всегда оправдан.

Наконец, фундаментальным принципом науки в условиях информационно-техногенной цивилизации является неприменимость в науке этических критериев добра и зла. Ученый дал научный результат, законодатель и правоприменитель создали нормативы деятельности и практики их применения, юридическая инженерия (аналог более узкого понятия «конституционная инженерия» — Giovanni Sartori) разработала технологический процесс воплощения науки в практику. С этого момента ответственность за научную идею и ее внедрение в жизнь перемещается в сферу Большой политики, по природе достаточно иррациональной, нередко крайне персонифицированной и тяжело воспринимающей юридические постулаты, презумпции, традиции, фикции, вне которых юридическая наука и практика не могут существовать. Эти черты политики особенно опасны в условиях современной Украины, где «правят бал» в сфере политики «не профессионализм и порядоч-

¹ Шемшученко Ю. С. Вибране / Ю. С. Шеичушенко. — К.: Юрид. думка, 2005. — С. 53.

² Там же. — С. 55.

³ Проблема догнать время в контексте национальной неадаптивности // Голос Украины. — 2004. — 14 мая.

⁴ Голос Украины. — 2007. — 12 января.

ность, а собственные интересы и должности»¹. Преодоление этих противоречий, и тенденций, которые не соответствуют общественным закономерностям и интересам, предполагает отказ от «обслуживающей», «обеспечивающей» роли науки, ее «связи» с практикой и перевод ее в состояние «сопровождающей» практику при условии ее опережения наукой.

Только в этих условиях юридическая практика получает соответствующее, современное, всестороннее (социологически, прогностически, экономически, юридически) доктринальное (научное) измерение. В противном случае алгоритм доктринального сопровождения юридической практики становится источником социального риска, может привести к тому, что философы называют «скользким склоном»: пешеход, оказавшийся на крутом скользком склоне, внезапно теряет контроль над ситуацией. Малейшая случайная ошибка приведет к падению. Результат — или он впадет в состояние ступора, или тратит все более усилий при все менее их эффективности, чтобы сохранить равновесие, что в конце концов приводит к неуправляемому движению вниз по склону. Так выглядит развитие ситуации со стороны. Но для самого путника восприятие собственных действий подходит под шахматный термин «цугцванг» — цепь последовательных действий, каждое из которых причинно обусловлено предыдущим и базируется на акте безальтернативного выбора. Ошибки постепенно накапливаются и потеря равновесия становится неизбежной.

В юридической науке и практике этот риск особенно заметен, существенно отражается на использовании потенциала права, влияющего на развитие общества и государства уже потому, что «право говорит доктринальным языком» (В. Нерсисянц), доктринальное и законодательное в праве «практически уравнивается» (Р. Давид), доктрина становится «неформальным источником права» (М. Марченко) и «полноценным источником правоприменительной практики» (Т. Пряхина).

Убедительной иллюстрацией является законоплановая, законопроектная деятельность, где необходим систематический научно-обоснованный подход, постоянное повышение ее наукоемкости путем внедрения достижений науки в процесс и технологию правообразования. Это связано не только с непосредственным включе-

нием ученых-юристов в рабочие законоподготовительные группы, советы, комиссии органов (организаций)-субъектов правотворчества, но и с полной информацией о результатах научных исследований, имеющих прикладное значение при обязательной обратной информсвязи законоподготовительных органов и научных учреждений по содержанию планов работы, состоянию их реализации, аргументированном решении (экспертной оценке) по предложениям науки законодателю.

Эти общие науковедческие доводы имеют особое практическое значение применительно к конституционным преобразованиям в Украине. Уже на первых его этапах проявились «усеченность» использования доктринальных наработок в конституционно-проектных документах 1992 — 1999 годов, особенно первоначальных², что впоследствии отразилось и на содержании действующей Конституции, хотя к этой работе был привлечен «огромнейший интеллектуальный потенциал народа Украины»³.

Прежде всего это относится к общим положениям, определяющим содержание и социально-правовой дух Конституции, хотя нередко не имеющим прямой структурной «привязки» к отдельным разделам и главам Конституции. Здесь были допущены нарушения правил правового континуитета при рецепции конституционных положений и практики других стран, особенно тех, где система конституционализма складывалась столетиями в иных исторических условиях и имеет свои национальные традиции, специфику политико-правовой лексики.

При этом не было учтено, что в Украине формируется конституционный строй не только посттоталитарный, но и постформационный. Исторический смысл заключался в том, что формационная относимость независимой Украины и перспективные цели государства и общества в начале 1990-х — годов были весьма проблематичны, отсутствовал верифицирован-

¹ Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні / Ю. С. Шемшученко // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: зб. наук. праць / Заг. ред.: А. Стрижака, В. Тація / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 72.

² Ср.: Барабаш Ю. Установча влада Українського народу як конституційний феномен / Ю. Барабаш // Право України. — 2009. — № 11. — С. 73—74. Орзих М. Заметки ученого на полях проекта Конституции / М. Орзих // Голос Украины. — 1992. — 3, 7, 20 окт.; Орзих М. П. Державний устрій України: концепція конституційної моделі / М. П. Орзих // Вісник Академії правових наук України. — 1993 — № 1; Орзих М. У пошуках оптимальної моделі / М. Орзих // Урядовий кур'єр. — 1993. — №16; Орзих М. Не допустити ефекта «балканізації» / М. Орзих // Голос України. — 1993. — 6 июля.

³ Мацюк А. Каким же стал проект Основного Закона после всенародного обсуждения / А. Мацюк // Голос Украины. — 1993. — 5 марта. См. также: Шаповал В., Корнеев А. Історія конституційного упорядкування сучасної української держави / В. Шаповал, А. Корнеев // Право України. — 2011. — № 4. — С. 281 и след.

ный отечественной наукой материал. Но нельзя было не учитывать, что, например, по данным Украинского института социологии через полгода после провозглашения независимости Украины лишь 31 % опрошенных заняли определенную ориентацию на социализм или капитализм, 33 % высказались за «особый путь». Данные института (на основе исследований, проведенных совместно с Лондонским отделением службы Гэллага) в конце 1993 г. уже свидетельствуют, что «...критическая окраска общественного мнения в Украине связана преимущественно с ориентацией не на ускорение реформ, а на осуществление исторически обратных процессов», а один из выводов международного исследования (с участием ученых из 24 стран мира), проведенного американским институтом социальных исследований по программе «Новая демократия и местное самоуправление», сводится к тому, что «...по уровню приверженности экономическому равенству Украина сравнима лишь со Швецией»¹.

В значительной степени подобные настроения в Украине обусловлены «...несовершенством предыдущих намерений, программ, планов, популизм и непрофессионализмом, приведших к дестабилизации, а то и к сплошному демонтажу отдельных правовых основ государства»². Здесь, как и в других сферах жизни, «...механический перенос чужого опыта на Украину опасен», «...мы должны, — подчеркивал Л. Кравчук, — найти модель для Украины»³. Нельзя, например, не учитывать высокий уровень открытости и подвижности элитарных слоев в некоторых странах при сравнении с нынешним весьма стратифицированным обществом в Украине, тем более, что большинство населения «... не воспринимает ускоренную социальную дифференциацию»⁴, которая, кстати, оказалась достаточно устойчивой тенденцией, приведшей к тому, что к двадцатилетию независимой Украины «Возникло ужасающее расслоение общества: 5% сверхбогачей, 20% относительно обеспеченных, остальные — либо бедные либо нищие»⁵.

¹ Голос Украины. — 1992. — 7 июля; 1993, 28 окт.

² Выступление Президента Украины Л. М. Кравчука на сессии Верховного Совета Украины 21 октября 1993 года // Голос Украины. — 1993. — 23 окт.; Будем тратить ровно столько, сколько зарабатываем. Из выступления Президента Украины Л. М. Кравчука на сессии Верховного Совета Украины 11 ноября 1993 года // Голос Украины. — 1993. — 13 нояб.

³ Голос Украины. — 1993. — 23 окт.

⁴ Кто за что // Правда Украины. — 23 окт.

⁵ Милошевич С. 20 лет независимости Украины: что мы «имеем» хорошего и что — плохого (Попытка объективного аналитического исследования) / С. Милошевич // Слово. — 2011. — 25 авг.

Поэтому, например, «приоритет общечеловеческих ценностей», закрепленный во всех проектах Конституции, не следовало жестко отождествлять с основанными на классическом либерализме «западными» ценностями, его необходимо было дополнить, «уважением потребностей и законных интересов социальных, профессиональных и других групп населения».

Определенные тенденции к механической рецепции зарубежных правовых стандартов проявились также в некритичном восприятии романо-германской терминологии, не имеющей адекватных аналогов в славянских языках (во всяком случае — в украинском и русском) вместо того, чтобы использовать конституционную лексику для создания основ украинского юридического тезауруса. Если, например, воспринятый из немецкой литературы и законодательства термин «правовое государство» (Rechtsstaat) в отличие от англо-американского — государство, функционирующее по правилам права (rule of law), передает его лексическое содержание, то термины нация (nation) и национальность (nationality) при применении в качестве определительных, размывают действительное содержание «национальный» в общегражданском и этническом смыслах. Так появилось и сохранилось до 1995 г. в проектах Конституции Национальное собрание, Национальная гвардия, содержалось название — Служба национальной безопасности, несмотря на то, что законодатель в 1992 г. обоснованно от этого названия отказался, а в системе основных положений конституционного строя указывалось на цель внешней политики Украины — «...обеспечение национальных интересов и безопасности закреплены в проекте также Национальный банк и Национальный праздник Украины хотя речь идет о государстве.

В этой же связи — о новом термине, введенном в проектные документы и сохранившимся в действующей Конституции, — «Украинский народ» (вместо «народ Украины») ⁶, который состоит из граждан Украины всех национальностей». Этот термин корреспондировал, например, с положениями о духовном наследии Украинского народа, о представительстве депутатов от Украинского народа, о присяге Президента Украинскому народу. Но при этом в Преамбуле указывалось на «многовековую историю украинского национального государственного строительства», а Украина объявлялась «демократическим правовым социальным государством», а не национальным. Одновременно проекты признавали

⁶ Научно обоснованный критический анализ см.: Барабаш Ю. Установоча влада Українського народу як конституційний феномен / Ю.Барабаш // Право України. — 2009. — № 11. — С. 73–74.

«украинскую нацию», граждан других «национальностей», «национальные меньшинства», «национальные группы». Эти термины, в общем, находятся в научном и международно-правовом обороте, но, во-первых, должны употребляться в единой смысловой системе, которую должна представлять Конституция, во-вторых, учитывая достижения современной этнологии в ее борьбе с псевдоэтнонимом, «вымечавшим», с одной стороны, коренную нацию и, с другой, «нацменов», хотя действительно речь идет о титульной нации, давшей имя государству, и о национальных группах, по природе — тоже наций, этногенез которых развивался на землях Украины и для которых эта страна — единственная этническая родина. Не учитывается в приведенной терминологии исторический опыт, состояние национальных отношений, достаточно ясно просматриваемые тенденции к выделению этнорегиональных, этнографических групп, их противостояние даже в пределах титульной нации. Не случайно Генеральный секретарь ООН Б. Гали отмечал еще в 1992 г., что «... не существует этнически чистых наций, это нелогично». Современное понятие нации выходит за рамки этнической группы, если, конечно, «... понимать нацию как путь к достижению универсальной общности», созданию «...пространства солидарности»¹. Думается, что в этом смысл «... формирования новой государственной нации» в Украине, о которой говорил Л. Кравчук на Всемирном форуме украинцев².

Эта проблема никогда не возникла и не может возникнуть, например, в ФРГ, где этнический по природе термин «немец» в правовом отношении полностью совпадает с термином «гражданин». В Преамбуле Основного закона ФРГ говорится о «немецком народе», состоящем из «немцев» уже в силу того, что «немцем в смысле Основного закона является каждый, кто обладает германским гражданством» (ст. 116 Основного закона ФРГ).

В Украине эту семантивно-правовую (конституционно-терминологическую) проблему следовало решать с позиции признания сложившихся реалий, за исключением случаев незаконной депортации народов, и ориентироваться на самосознание и самореализацию титульной украинской нации и национальных групп, на их гражданское согласие и межнациональный мир.

Таким же образом, с учетом реально сложившейся языковой обстановки, необходимо

было решить в Конституции соответствующие проблемы, близкие приведенной, различая их культурологические и политические аспекты. Государства не будет, справедливо отмечал Л. Кучма, без духовного возрождения, но «...не в том смысле, что все начнут говорить по-украински», «украинский язык, такой красивый и мелодичный, войдет в нашу жизнь, — говорил И. Плющ. Но он сейчас стал предметом конфронтации, политическим вопросам. Язык от этого не выиграет»³. На этих основаниях заслуживает поддержки установленное в конституционно-проектных документах и в действующей Конституции полиязычие, хотя, во-первых, «чуждым образом... статус государственного был признан лишь за языком одной части Украинского народа», который состоит не просто из граждан Украины, а «граждан Украины всех национальностей»⁴, во-вторых, вместо включения в состав общих положений конституционного строя не очень ясных различий государственного языка (видимо, подразумевался язык общения с государством) в Украине и официального — для отдельных местностей, целесообразнее было найти конструкцию аналогичную, например, Конституции Канады, и поместить соответствующие положения в разделе о правах человека. Это соответствует устойчивой, давно сложившейся, доктринальной позиции о приоритете прав человека в отношении государственных, коллективных и иных интересов⁵.

В центре внимания последующих, после принятия Конституции Украины (1996), конституционных преобразований был поиск оптимальной для Украины формы правления. Не касаясь обусловленности этого интереса со стороны разных политических сил, необходимо признать важность проблемы форм государства, в частности, формы государственного правления для общей организации государственной и общественной жизни. На это обращали внимание еще Платон и Аристотель, идеи которых были развиты в новейшей истории государства в известном труде г. Еллинека «Общее учение о государстве».

Но именно европейское измерение современного содержания этой реформаторской проблемы обуславливает необходимость научного анализа. По мнению многих политических и государственных деятелей, ученых-юристов и по-

¹ Доклад Генерального секретаря ООН г-на Бутроса Бутроса-Гали в Институте государства и права РАН по случаю присуждения ему звания почетного доктора права // Государство и право — 1992. — № 12. — С. 4.

² Голос Украины. — 1992. — 22 авг.

³ Цит. по: Понаморов А. Мир в украинском доме начинается с межнационального согласия / А. Понаморов // Голос Украины. — 1993. — 24 февр.; Голос Украины. — 1992. — 22 янв., 12 февр.

⁴ Барабаш Ю. Указ. соч. — С. 74.

⁵ Подробнее см.: Орзих М. Ф. Личность и право / М. Ф. Орзих. — Одесса: Юрид. лит.-ра, 2005. — С. XI и след.

литологов парламентско-президентская республика — более эффективная форма государственного правления, которая установлена в большинстве европейских стран.

При этом не учитывается, что, во-первых, в европейских конституциях не принято определять наименование формы государственного правления, во-вторых, «статистический» подход является недостаточно убедительным — разница составляет несколько стран: из 41 европейского государства 24 парламентские или парламентско-президентские. В-третьих, применение любого определения государственного правления далеко не всегда отображает государственную практику. Так, Болгарию, Литву, Чехию принято называть парламентскими республиками, хотя первая практически полупрезидентская, вторая и третья — парламентско-президентские.

Если обратиться к реальным полномочиям парламентов и президентов, способов их формирования, избирания, назначения главы исполнительной власти и др., трудности нивелирования государственного правления в странах Европы невозможно преодолеть, тем более репродуцировать в Украине. Так, при классификации европейских стран по определению места президента или парламента парламентско-президентскими или парламентскими является Австрия, Албания, Бельгия, Болгария, Великобритания, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Германия, Нидерланды, Норвегия, Словакия, Словения, Турция, Чехия, Венгрия, Швеция, Швейцария, Эстония. К президентским или президентско-парламентским относятся Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кипр, Македония, Молдова, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сербия, Финляндия, Франция, Хорватия.

Вероятно, более плодотворными является не копирование «готовых», в действительности имеющих сложную и противоречивую историю, форм государственного правления, а научно-обоснованные предложения об организации публичной власти в Украине, ориентированные на известные Копенгагенские критерии демократии, правосудия и рыночной экономики: «Власть не должна управлять гражданами для своих интересов, а наоборот — служить своему народу. Большой бизнес надо отстранить от власти. Руководство государства должно нести ответственность перед обществом. Власть должна быть открытой для народа, а ее деятельность прозрачной. Потому что без общего доверия государственная машина не может работать эффективно..., сменить работу министерств с отраслевой на функциональную, ликвидировать многочисленные контролирующие и налоговые

инстанции, налоговую милицию, сократить полномочия государственных служащих и поднять им заработную плату... укрепить территориальные громады¹.

В этом отношении заслуживает поддержки инициатива журнала «Право Украины», который в 2009 году провел широкопредставительный Всеукраинский форум ученых-правоведов «Как эффективнее устроить власть в Украине» с выделением в качестве «Актуальной темы форума» — «К вопросу формы государственного правления в Украине: поиск модели».

На основе исторического опыта государственности Украины, научного анализа и возможного прогноза следует признать безальтернативность для Украины «правильных», как говорил Аристотель и Дж. Локк, «способов государственного правления — классических парламентской или президентской республик². Небезынтересно, что проведенный в середине 2010 года социологический опрос показал, что 61% украинцев поддерживают президентскую форму правления, 25% — разные формы парламентаризма. Используя эти данные, М. Михайленко приходит к выводу, что в условиях быстрой и масштабной модернизации «конституционная модель, в которой президент лично полностью контролирует исполнительную власть, а ограничивает эту власть представительство регионов — выход из сложившейся ситуации в стране³.

Приведенный эмпирический материал свидетельствует о необходимости усилить экспертное влияние юридической науки на все стороны государственной и правовой организации общества, трансформировать научные достижения до уровня доктрины, пригодной для непосредственного внедрения в практику. Здесь главное, во-первых, научная персонификация как условие научной ответственности, во-вторых, обратная связь практики с наукой в форме обоснованного (положительного или отрицательного решения) относительно научного вывода, в-третьих, непрерывный процесс сопровождения практики наукой: наука — практика — инновации — внедрение — результат.

В этом отношении представляется плодотворной позиция Конституционного Суда Украины, в мотивировочной части решений которого

¹ Цит.: Кінська К. Європейський вибір по — українськи / Є. Кінська // Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 січня.

² Право Украины. — 2009. — № 10. — С. 31 и 77. Это не совпало с заключением главного редактора журнала А. Святоцкого, доказывающего, что «в современных условиях модель смешанной формы государственного правления является наиболее приемлемой для нашей страны» // Там же. — С. 37.

³ Михайленко М. Подходит ли Украине президентская республика? / М. Михайленко // 2000. — 2001. — 16 июля.

нередко указывається на мненія учених-експертів или научних колективів. Это особливо важно не только как показатель престижа науки, но как индикатор определения направлений научно-прикладных исследований.

Именно поэтому на материалах доктринального измерения решений Суда, особенно его правовых позиций, «которые для отечественной правовой системы являются доктринальными»¹, возникает уникальная возможность исследовать механизм сопровождения практики юридической наукой. С одной стороны, Суд в мотивировочной части своих решений, отдельных мнениях судей нередко формулирует положения, которые не только используются практикой уже в силу обязательности решений Суда, но они сразу привлекают внимание ученых, дают толчок развитию юридической науки. Иногда эти положения вызывают сомнения ученых и практикующих юристов. Оставаясь обязательными для законодателя и правоприменителя, эти положения приводят к научным дискуссиям, что также положительно воспринимается наукой как присущее ей средство собственного развития. Последовательный рост научно-прикладного интереса к деятельности и решениям Суда является естественным, даже в тех случаях когда эти решения называют «возмутительными», вторгающимися «в неподвластные государственному регулированию сферы жизнедеятельности гражданского общества»², не соответствующими современной теории, представлениям о верховенстве права, противоречивыми или приводящими к вмешательству Суда в компетенцию других органов государственной власти³, или включается в «процесс

изнасилования Конституции» (В. Шаповал)⁴. Критические замечания в адрес Суда были высказаны также европейскими экспертами⁵. Иногда Суд уклоняется от принятия решений, ссылаясь, не всегда достаточно обоснованно, на неподведомственность Суду вопросов, которые являются содержанием конституционного представления.

Конституционная юстиция вообще «имеет уникальное функциональное назначение — формировать у субъектов государственно-правовых отношений конституционный стиль мышления, политико-правовое сознание»⁶, способна выполнять роль «научного центра развития конституционно-правовой мысли» (В. Скомороха), быть выдающимся творцом, который «генерирует основные положения конституционной доктрины» (Т.Пряхина), «изобретает» и «расширяет» ее (L. Fridman).

Показательно обращение Конституционного Суда Украины к исходной научно-практической позиции относительно содержания, понятия права. Известное изречение Канта о том, что «юристы все еще ищут определение права» остается актуальным для нашего времени: что есть право, как оно соотносится с законами, государством, другими юридическими явлениями — вопросы, не имеющие *omnium opinum doctorum* (общепризнанного мнения ученых) и однозначного применения на практике. Но ведь «без конституционной истины о праве, доктринально обоснованной и официально признанной в таком качестве, — справедливо утверждает В. Крусс, — была бы невозможна последовательная юридическая практика, однородное правовое пространство, объективно проведено разграничение права и закона и, наконец, конституционное правопользование и реальный конституционализм»⁷.

¹ Барабаш Ю. Демократія в системі цінностей конституційного ладу (за матеріалами практики Конституційного Суду України / Ю. Барабаш // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 5. — С. 89.

² А. Косенюк «Возмутительное» решение КСУ / А. Косенюк // Юридическая практика. — 2009. — №34 (609). — С.10; Речицкий В. Независимый комментарий к Решению Конституционного Суда Украины по делу об официальном толковании положений статьи 10 Конституции Украины касательно применения государственного языка органами государственной власти и местного самоуправления от 14 декабря 1999 г. / В. Речицкий // Российско-украинский бюллетень. — 2000. — № 6—7. — С. 141.

³ См., например: Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. — К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — С.13 та наст.; Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні / А.В. Портнов. — К.: Логос, 2008. — С. 6—7; Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампо В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції

України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичної діяльністю держави» // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — №2. — С.20—21; Веніславський Ф. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу / Ф. Веніславський // Вісник Конституційного Суду України. — 2010 — № 2. — С. 135—136.

⁴ Цит. по: Горбунова Е. Вся правда о Конституции / Е. Горбунова // Голос Украины. — 2011. — 26 авг.

⁵ Інформаційна записка доповідачів ПАРЄ про їх візит в Україну 14—16 ічня 2008 р. [Електроний ресурс] // Режим доступу: <http://assembly.coe.snt/ASP/APFeaturesManager/gefanlArt-SiteView.asp>

⁶ Селіванов А. Законодавча влада і конституційне правосуддя в Україні / А.Селіванов // Право України. — 2009. — № 5. — С. 26.

⁷ Крусс В. Н. К теории пользования конституционными правами и свободами человека / В. Н. Крусс // Государство и право. — 2004. — № 6. — С. 14.

Суд, естественно, опираясь на мировую и отечественную науку, доктринально и официально (в форме правовой позиции) определил, что «право не ограничивается лишь законодательством как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в частности нормы морали, традиции, обычаи и т.п., которые легитимированы обществом и обусловлены исторически достигнутым культурным уровнем общества. Все эти элементы права объединяются качеством, соответствующим идеологии справедливости, идеи права...». Суд также обратился к сложной, дискуссионной проблематике верховенства права, сделал попытку определить содержание основополагающего конституционного принципа верховенства права через «господство права в обществе. Верховенство права требует от государства его воплощения..., в частности в законы, которые по своему содержанию должны быть проникнуты прежде всего идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т.д.»¹.

Одновременно конституционная юстиция является великим потребителем доктрины, используя ее нередко как последний аргумент для принятия решения. Обычным содержанием мотивировочной части, которая является «главной в решении» Суда и «в которой он закладывает правовые позиции»², является обоснование своего решения доктриной или правовой позицией, что имеет смысл и значение правовой доктрины, по формуле: «Конституционный Суд, исходя из... правовой доктрины ... и своей позиции»³. Эта же формула сохраняется в отдельных мнениях судей: «согласно конституционной доктрины Украины, — отмечает судья В. Брынцев, — Президент Украины не отнесен ни к одной из ветвей власти. Исходя из этого, утверждать, что такая правовая модель создает предпосылки для вмешательства во внутреннюю деятельность судебной власти, отсутствует»⁴, некоторые выводы суда, — утверждает судья М. Маркуш по другому делу, — «противоречат доктринальным подходам теории состязательности»⁵. Таким

же образом обычно обосновываются термины, понятия, которыми оперирует Суд, выделяя их содержание по «доктринальному варианту понятия»⁶.

В зарубежных странах эти формулировки иногда закрепляются на уровне закона. «В каждом случае..., — устанавливает часть вторая ст. 40 Органического Закона Испании, — необходимо придерживаться доктрины, которая исходит из решений и определений, принятых при рассмотрении заявлений и вопросов о неконституционности». Закон Украины «О Конституционном Суде Украины», к сожалению, не содержит специальных указаний относительно значения, роли доктрины при принятии актов Суда — это требует учета при принятии изменений в Закон, проект которых находится в производстве парламента. Но и действующий Закон косвенно признает значение доктрины, рассматривая, экспертов как участников конституционного производства (часть первая ст. 55 Закона, часть вторая ст. 32 Регламента Конституционного Суда Украины), представляя возможности Суду образовывать временные комиссии «с участием специалистов по соответствующим отраслям права» (ст. 34 Закона), назначать «экспертизу по делу» (часть третья ст. 54), а судей уполномачивая на получение информации, в т.ч. профессиональной и экспертной (часть вторая ст. 19), предусматривает должность научного консультанта судьи (ст. 25).

Эти предписания и практика Конституционного Суда Украины, содержание отдельных мнений судей дает основания для утверждения о доктрине как источнике права⁷, роль которого для Суда именно как «источника права возрастает»⁸, вплоть до того определения Суда как «суда доктринального права»⁹.

Вообще ролевая позиция доктрины в конституционализации государственной и общественной жизни, конституционных преобразованиях требует правильного понимания смысла и роли доктрины, преодоления ее неограниченности как «учения, научной или философской теории, си-

¹ Решение Конституционного Суда Украины № 15-рп/2004 от 2 ноября 2004 по делу о назначении судом более мягкого наказания, п. 4.1.

² Из Отдельного мнения судьи В. М. Кампо по Решению Конституционного Суда Украины № 4-рп/2010 от 9 февраля 2010, п. 2.4.

³ Решение Конституционного Суда Украины № 23-рп/2010 от 22 декабря 2010 по делу об административной ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, п.4.3.

⁴ Особое мнение судьи Брынцева В.Д. по делу № 1-рп/2007 от 16 мая 2007 г.

⁵ Особое мнение судьи Маркуш М.А. по делу № 16-рп/2009 от 30 сентября 2009 г.

⁶ См., например: Определение Конституционного Суда Украины № 32-у/2002 от 6 июня 2002, п. 3.

⁷ См.: Белкин А. А. Комментарии к решениям Конституционного Суда Российской Федерации 1992–1993 гг. / А. А. Белкин — СПб., 1994. — С. 9 — 10. Подробнее см.: Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. — К. Юридична думка. — 2008. — С. 262 та наст.

⁸ Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — №2. — С.16.

⁹ Кампо В. М. Каким быть современному учебнику по конституционному праву / В. М. Кампо // Голос Украины. — 2001. — 26 февр.

системы взглядов, руководящей политической программы», совокупности или системы знаний о том или ином правовом явлении¹, и четкое разграничение ее с «чистой» теорией, наукой, даже ее прикладной частью, или с констатацией связи теории и практики, научного обеспечения, обслуживания практики, сопровождения практики научной теорией, доктринального сопровождения практики.

Прежде всего, не всякая теория играет роль доктрины, «доктринальное... связано с практической деятельностью»². Образно говоря, доктринальной является теория, «опрокинутая» на практику, «вплетенная» в нее. Поэтому вряд ли есть смысл вообще доктрину «характеризовать как научную теорию», а в случае ее политиче-

ского, правового и иного признания именовать «официальной доктриной». В действительности, научная теория является доктринальной только в той части, «которая получает признание через внедрение ее положений в программные документы политического характера, нормативные правовые акты, договорные и обычные нормы, решения органов государственной власти и самоуправляющихся сообществ»³, находит отражение или служит основанием для принятия судебных решений или формулировки правовых позиций суда. «Доктрина, — справедливо утверждает Т. Пряхина, — имеет практическую направленность в том смысле, что она не только предлагает теоретическое обоснование проблем, которые возникают, но и имеет реальную возможность непосредственного воздействия на государственно-правовое строительство»⁴.

¹ Юридична енциклопедія. Т.2. — К.: Українська енциклопедія, 1999. — С. 273; Ткачук П. Вказ. твір. — С. 15.

² Селиванов А.А., Стрижак А. А. Вопросы теории конституционного правосудия в Украине: актуальные вопросы современного развития конституционного правосудия в Украине / А. А. Селиванов, А. А. Стрижак. — К.: Логос, 2010 — С. 61.

³ Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации / Т. М. Пряхина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006. — С. 10—11.

⁴ Там же. — С. 10—11.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В УКРАИНЕ

Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха. — К. : Юринком Интер, 2013. — С. 65—78.

Целью конституционных преобразований в Украине является формирование современного украинского конституционализма¹, истоки, предпосылки и научно-прикладные представления о котором были «пересажены» на нашу «правовую почву» из европейской социально-политической и правовой действительности с нарушением, особенно на первых этапах становления нового конституционного строя в Украине, правил юридического континуитета, межсистемной миграции правовых форм. Не обращаясь к социальной или юридической оценке западноевропейского конституционализма, следует принять в наш адрес суждения А. Шайо о том, что у нас «какие угодно идеи, за исключением идей классического конституционализма»². Это не случайность, не совпадение социально-политических обстоятельств или результат волевых политических решений, но имеет исторические, логические и юридические истоки.

Классический конституционализм уходит своими корнями в уникальную историю правовой культуры Запада, западную традицию права, не ограниченного законодательством европейских стран и правовой системой европейского сообщества (Европейское право и право ЕС), в отношении которых с 1998 г. осуществляются процессы аппроксимации законодательства в приоритетных сферах (ст. 51 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС), достаточно широкой, институционально обеспеченной его адаптации, что способствует фактическому и юридическому вхождению, без формального присоединения к «международной организации интеграции»³, в европейский «интеграционный правопорядок» (Т. Комарова).

Уже поэтому конституционные преобразования в Украине и их европейское измерение не означают жесткой связи между евроинтеграционными устремлениями Украины и реальным

вступлением в Европейский союз (ЕС), другие европейские и мировые международные организации, политические, экономические, социальные, общечеловеческие ценности которых Украина воспринимает и поддерживает.

Во-первых, действующие более десяти лет (с марта и июня 1998 г.) основные договорные документы между Украиной и ЕС — Договор о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС и Стратегия интеграции Украины в ЕС — закрепляют стремление Украины стать «полноправным членом ЕС», но не содержат формулы «европейской перспективы», которую восприняли, например, прибалтийские государства (в преамбулах к своим договорам) и которую обычно воспринимают как ассоциированное партнерство, что ведет к членству в ЕС.

Во-вторых, «...укрепление сотрудничества между соседями таким образом, чтобы это не угрожало внутреннему равновесию ЕС и не побуждало к нереалистическим амбициям тех, кто планирует вступить в ЕС» является наиболее эффективным путем евроинтеграции, отмечалось Представительством Европейской комиссии в Украине⁴. Столь же определенной является рекомендация Украине Комиссии «Голубой ленты» (ООН) — «не стремиться к тому, чтобы следовать европейцам во всем»⁵. В этом должен быть смысл прагматической позиции Украины, которая «близка и понятна европейским партнерам» (В. Янукович).

В этой связи следует отметить «неразборчивость» нашей социально-политической и юридической практики, которая стремится во всех случаях, независимо от степени обоснованности и «приспособленности» к национальным условиям развития страны, следовать советам западных политиков, экспертов, европейских структур, не выделяя обязательные для Украины, исходящие из международных обязательств решения и общие или частные рекомендации, нередко взаимно противоречащие, которые подлежат отечественной экспертной оценке с по-

¹ Подробнее см.: Орзих М., Крусян А. Современный конституционализм в Украине. — Глава 5. М. Орзих — К.: Алерта, 2006.

² Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. — М., Юрист, 1999. — С. 11.

³ De Velasco M. D. Las organizaciones / M. D. De Velasco. — Madrid, 1996.

⁴ Інформаційний бюлетень Представництва Європейської комісії в Україні. — Березень, 2003. — С. 9.

⁵ Кінська К. Європейський вибір по-українськи / К. Кінська // Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 січня.

зиций современного состояния и перспектив развития страны.

Здесь особо важен третий довод представленного понимания евроинтеграции Украины — использование опыта некоторых европейских стран, достаточно близких Украине по геополитическому положению, политической ситуации, экономической ориентации и ресурсовому потенциалу, политической культурой. Австрия, например, считая себя «сердцем Европы», «центром Земли» (слова из государственного гимна 1947 г.), освободившись от наследия империи Габсбургов, уже в 1955 г. приняла специальный Конституционный Закон о нейтралитете и (в соответствии с Государственным договором о восстановлении независимой и демократической Австрии) запрете вступать в межгосударственные объединения (правда, с оговоркой, что членом объединения является Германия), и лишь спустя полвека после окончания Второй мировой войны вступает в ЕС. Двадцать послевоенных лет в стране была сложная политическая обстановка, но политические противостояния обычно преодолевались созданием большой коалиции, в составе которой крайне правая Народная партия («черные») и левоцентристская Социально-демократическая партия («красные»). Эта коалиция оказалась более устойчивой и эффективной, чем «черно-синяя» с участием ультраправой, радикальной Партии свободы. Экономически индустриально-аграрная Австрия оказалась привлекательной благодаря стабильности и способности быстро реагировать на глобальные экономические вызовы при очень ограниченном количестве крупных транснациональных корпораций и постоянной поддержке среднего и мелкого, узкоспециализированного семейного предпринимательства. Исторически сформировавшееся поликультурное наследие, особенно в центральной части страны, не приводило к каким-либо политическим сложностям (за исключением программных акций ультраправой Партии свободы, вызвавшей протесты европейского сообщества), воспринималось нормально и более того — способствовало осуществлению идей федерализма и территориального самоуправления, существенно облегчая ведения бизнеса и в целом развитие экономики.

В этом отношении характерно решение культурно-языковой проблемы. Несмотря на то, что лишь несколько десятков тысяч человек говорят не на немецком языке, а словенском, хорватском, венгерском, чешском, словацком, на основании ст. 149 Конституции Австрии действует Основной Закон государства от 21 декабря 1867 об общих правах граждан, согласно которому (ст. 191) «Все национальные меньшинства равноправны, и каждая из них имеет гарантированное право на сохранение и поддержание своих национальных особенностей

и языка. Государством признается равенство существования в стране языков как при использовании их в школах, публичных учреждениях и в общественной жизни. В землях, где проживает несколько национальных меньшинств, публичные учреждения в области образования должны быть организованы таким образом, чтобы никакое из этих национальных меньшинств не принуждалось к изучению второго языка, употребляемого в какой-либо части этой территории, и имея необходимые средства для обучения на своем языке». Такое решение языковой проблемы несомненно является приближением к современным европейским требованиям, установленным Европейской Хартией о региональных языках меньшинств (1992 г.), в отношении которой Украина не может определиться, и Рамочной конвенцией Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 г., ратифицирована Украиной в 1997 г.).

В системе Совета Европы отсутствует единство подходов к языковой политике, что дает основание считать, что европейский стандарт по этой проблеме окончательно не сформировался и европейское измерение приведенной проблемы, видимо, должно осуществляться с учетом (не имеющих юридической обязательности) заключений Венецианской комиссии и решений других органов Совета Европы.

В частности, практически одновременно с Комиссией языковая политика Украины рассматривалась Комитетом Министров Совета Европы (своеобразное квазиправительство СЕ), который принял и обнародовал доклад и вынес рекомендации по языковой политике в Украине, указал, что «языковой ландшафт Украины уникален, так как на языке, который не является государственным (русский), говорит большая часть населения, включая людей, принадлежащих к другим национальным меньшинствам». При этом «русский язык отнесен на несоответствующий ему уровень» (п. 61). «Учитывая количество русскоязычных жителей в Украине, очевидно, что этот язык должен занимать особое положение» (п. 79). «Взятые Украиной обязательства не соответствуют реальному положению языков, в отношении которых могли быть приняты более серьезные меры защиты и развития» (п. 155).

В такой противоречивой ситуации государство, утверждает А. Попов, «должно решать проблему своим умом», т. е. исходя из национальных особенностей этнической и языковой обстановки в стране ¹.

¹ Попов А. Второе лицо Европы / А. Попов // 2000. — 2011. — 8 апр. См. также: Попов А. Совет Европы — за повышение статуса русского языка / А. Попов // 2000. — 2010. — 16 июля. Подробнее см.: Колесник В. П. Конституционно-правовое регулирование языковых отношений:

Европейский выбор Украины, таким образом, предполагает не формальное восприятие всех рекомендаций, идущих с Запада, а разумное, творческое использование этих рекомендаций с учетом того, что само европейское измерение украинских конституционных реалий должно восприниматься как «мировое конституционное измерение», по природе своей европогенное, имеющее «цивилизационное влияние «старого континента»¹. Этим определяется движение (конституционная модернизация и реформирование) и конечная цель — формирование современного конституционализма в Украине.

Однако для достижения соответствующего уровня восприятия западной традиции права этого недостаточно. Необходимо широкое и системное использование европейских стандартов формирования и функционирования правовых и государственных институтов, институтов гражданского общества и их отношения с государством, внедрение во всех сферах жизни страны верховенства права с безусловным признанием высшей юридической силы Конституции Украины.

Уровень восприятия этих стандартов представляет масштаб европейского измерения права и государства вообще и в частности — применительно к конституционным преобразованиям. А наиболее надежным инструментом подобного измерения является документы (решения, рекомендации, выводы и т.п.) европейских организаций и судов, содержащие формальные (юридические) или фактические (основанные на европейском опыте) стандарты конституционализации государственной и общественной жизни. Тем более, что «В Совете Европы интересуются развитием событий в Украине и, как указывал Генеральный секретарь ЕС, — готовы представить советы и рекомендации: как конституционная реформа может быть осуществлена в соответствии со стандартами ЕС»².

Первой реальной попыткой новелизации (модернизации) Конституции Украины, на которую среагировали европейские структуры, прежде всего Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) и Венецианская комиссия, был Всеукраинский референдум по народной инициативе, провозглашенный Президентом Украины 15 января 2000 года.

На референдум было предложено шесть вопросов, два из которых Конституционный Суд

Украины признал неконституционными — о недоверии Верховной Раде 14 созыва и, в этой связи, дополнением Конституции о выражении недоверия Верховной Раде на Всеукраинском референдуме, что дает основание Президенту для роспуска парламента и принятия Конституции на референдуме. Венецианская комиссия не только поддержала Решение Конституционного Суда, но и выразила сомнение в отношении правовых основ референдума на данной стадии новеллизации Конституции и сохранении баланса полномочий между Президентом и Парламентом в результате референдума³.

К вопросу о референдуме как составной части конституционной реформы Венецианская комиссия обратилась и в 2008 году. «Принятие Конституции на референдуме, — говорил заместитель председателя Комиссии г.Т. Маркерт, — не является необычным и, возможно, это неплохой путь... Кроме того, зная опыт референдумов в Украине по конституционным вопросам, могу сказать, что это необязательно положительный путь»⁴. В этой связи докладчики ПАСЕ по Украине в Информационной записке об их визите в Украину в январе 2008 г. писали, что «Любой референдум «по народной инициативе» должен отражать истинную народную волю к конституционной реформе и не быть средством достижения чьих-либо политических целей... наш постоянный призыв к власти — тесно сотрудничать с Венецианской комиссией... и не проводить каких-либо референдумов, пока не будут приняты четкие процедуры по их проведению»⁵.

Референдум 2000 года и его последствия вообще имеют важное значение для европейского измерения современных конституционных преобразований. Во-первых, вопросы, предложенные Президентом Украины на референдуме, и вопросы, по которым проводился референдум, близки или идентичны инновационным положениям (модернизации), принятым как изменения в Конституцию Украины (в 2004 г.) и поэтому оценки европейских экспертов в период между 2000 и 2004 годами следует использовать в отношении реформаторских идей, сформулированных в 2004 году и впоследствии. Во-вторых, сам референдум и содержание вынесенных на него вопросов обратили внимание высоких европейских структур. В частности, Генеральный секретарь СЕ, руководствуясь выводами Венецианской

общие подходы и их экстраполяция на язык судопроизводства / В. П. Колесник // Конституционное развитие России и Украины : Сб. науч. тр. — Вып. 1. — Харьков: Право, 2011.

¹ Шаповал В. Основний Закон України у світовому конституційному вимірі / В. Шаповал // Право України. — 2002. — № 6.

² Подискутируем // Голос України. — 2004. — 26 янв.

³ День. — 2000. — 4 апр.

⁴ Облога «Венеції» // Дзеркало тижня. — 2008. — № 11 (690).

⁵ Інформаційна записка доповідачів ПАРЕ про їх візит в Україну (14–16 января 2008 года) [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://asstmbly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=752>.

комиссии, предупредил, что «мы воспримем только те изменения Конституции, которые будут приняты конституционным путем». Это подтверждается рекомендациями ПАСЕ 1451 (2000) в отношении реформы институтов власти в Украине и специальной Резолюцией ПАСЕ от 19 апреля 2007 г. «Функционирование демократических институтов в Украине»¹.

Поиск решения проблемной ситуации, которая описана и была предметом рассмотрения ПАСЕ, свидетельствует о том, что избранный путь продолжения конституционной реформы скрывает возможность политического кризиса, нарастания конфронтации в обществе, противостояние между ветвями власти. Поэтому необходимо было найти решение проблемы хотя бы в постановочном виде с соответствующим доктринальным обоснованием.

Первый вопрос референдума, например, ввел новый термин «постоянно действующего парламентского большинства». Этот, по существу, конституционно-проектный институт (предшественник нового субъекта конституционного права по Закону Украины от 8 декабря 2004 г. — «коалиции депутатских фракций» — ст. 83 ч. VI Конституции Украины в ред. указ. Закона) вызвал различные толкования и в этой связи Министерство юстиции Украины обратилось к кафедре конституционного права НУ ОЮА с просьбой доктринального обоснования проблемы (исх. № 17—9-5403 от 2 августа 2004 г.). Действительно, ни теория конституционного права, ни европейская конституционная практика не знает подобного института. Парламентское большинство обычно складывается как результат парламентских выборов, по природе своей является политическим условием деятельности парламента, его политической ответственности. «Большинство» воспринимается исключительно как «количество участников процесса коллективного принятия решений, совпадающая позиция которых определяет характер и содержание решения»². Эта «совпадающая позиция» достаточно подвижна, динамична в зависимости от предмета решения, партийной (идеологической) принадлежности депутатов, других переменных факторов (нередко, весьма иррациональных). Венецианская комиссия в этой связи выразила сомнение по поводу того, что «формализованная процедура формирования парламентского боль-

шинства» будет способствовать политической стабильности³.

Следующим шагом на пути конституционных трансформаций была президентская инициатива проведения в стране политической реформы с целью «обеспечения дальнейшего динамичного развития украинской государственности..., создания предпосылок для повышения реальной роли партий и структур гражданского общества и внедрения демократических институтов, отвечающих европейской модели строительства современного демократического государства»⁴. Эта цель более универсальна, чем изменения в Конституции (что было целью референдума 2000 г.) и поэтому этот период реформы был официально представлен как политическая реформа, но требующая дополнения — с ее конституционным обеспечением.

Не обращаясь к анализу политической ситуации, связанной с подготовкой и обсуждением законопроектов о внесении изменений в Конституцию, затем — к драматическим событиям избирательной кампании по выборам Президента Украины, которые завершились «оранжевой революцией» (ноябрь-декабрь 2004 г.), есть основания поддержать Венецианскую комиссию и докладчиков ПАСЕ по Украине в том, что, во-первых, Всеукраинский референдум 2000 года был «весьма спорный», а проект Закона о Кабинете Министров Украины «стал символом того, как исполнительная и законодательная власти зашли в тупик по конституционным вопросам», а также утверждать с учетом целевой направленности конституционной реформы, которая переросла в политическую, что она является фактически ограниченной по сравнению с провозглашенной целью. Эту ограниченность, которая проявилась в сведении на практике реформы к перераспределению полномочий в треугольнике Президент — Парламент — Правительство и способам формиро-

³ Висновок щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам. Ухвалено на третьому пленарному засіданні Комісії (м. Київ, 27 грудня 2005 року) / Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. — К., 2006.

⁴ Про організацію роботи з підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України та виборчих законів: Указ Президента України від 3 жовтня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 41. — Ст. 1903. См. также: Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні. Науково-практичне видання / Автор вступної статті та укладач документальної частини М. П. Орзіх. — Одеса, 2003.

¹ Дискуссию перенесли на апрель // Голос Украины. — 2000. — 29 янв.; Реформа институтов власти в Украине // Голос Украины. — 2000. — 14 апр.; Голос Украины. — 2007. — 21 апр.

² Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. — М.: БЕК, 1998.

вания конституционных органов (с установлением новых сроков), вряд ли можно характеризовать как политическую реформу. Докладчики ПАСЕ по Украине именно в этой связи, писали что главное беспокойство заключается в том, что все дискуссии по принятию новой Конституции порождены прежде всего стремлением к перераспределению властных полномочий, а не желанием реформировать политическую и правовую системы, приблизив их к европейским стандартам¹.

В нормативном виде целевая ориентация реформы не изменилась и сводится, как отмечала Венецианская комиссия еще в 2003г. применительно к целям политической реформы, к «трансформации с квазипарламентской в квазипрезидентскую» республику, что вообще не имеет прямого отношения к формированию современной политической системы, эффективной политической демократии, не способствует достижению «цели приближения Украины к европейским демократическим стандартам и вводит другие изменения в Конституцию, которые являются шагом назад»². В качестве одной из неприемлемых идей приводится возврат к общему надзору прокуратуры (по Закону № 2222-IV), против которого неоднократно выступала Венецианская комиссия, «напоминая» в 2005 г. о том, «что в своей резолюции 31244 (2001)... ПАСЕ указала на обязательства органов украинской власти изменить роль и функции прокуратуры (особенно в отношении осуществления общего надзора за законностью) в целях обеспечения соответствия европейским стандартам»³. Здесь надо отметить, что термин «общий надзор» не употребляется с 12 июля 2001г. Однако, согласно принятым в 2004 году изменениям ст. 121 Конституции Украины, определяющей функции прокуратуры, дополнена пунктом 5: «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами». Эта формула вряд ли корректна в отношении пункта 9 Переходных по-

ложений Конституции Украины, устанавливающая временный характер надзорной функции прокуратуры «за соблюдением и применением законов». Коллизия, возникающая при одновременном применении ст. 121 Конституции Украины и пункта 9 Переходных положений, а также ст. 101 Конституции Украины, которая относит функцию парламентского контроля «за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина» к компетенции Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, вряд ли преодолима.

В некоторой степени к конституционной модернизации может быть отнесено введение пропорциональной системы выборов представительных органов практически всех уровней власти. Но, во-первых, как верно отмечал член Венецианской комиссии К. Туори, «раздробленность (политических сил — *Авт.*) является одной из проблем украинской политической системы, а пропорциональная избирательная система не будет лучшим способом для ее решения»⁴. Это же практически подтверждено в пункте 19 Консолидированного заключения Венецианской комиссии⁵. ПАСЕ в этом отношении еще более категорична: «... Ассамблея рекомендует украинским органам власти срочно... предусмотреть изменения системы выборов в Верховную Раду, например, через введение открытых партийных списков, в которых избиратели смогут определять свои вкусы в отношении конкретных кандидатов, включенных в партийные списки, предложенные политическими партиями (блоками), и посредством деления страны на равные избирательные округа»⁶.

Во-вторых, пропорциональная система выборов депутатов местных советов противоречит самой муниципальной идее. Здесь представительство должно быть не от партий, а от территориальной громады или ее составляющих, например, органов самоорганизации населения. В противном случае появляется большая вероятность того, что «представлять» территориальную общину будут политики, далекие от ее интересов и, возможно, не проживающие и не работающие на ее территории.

Наконец, важнейшим элементом гражданского общества является местное самоуправле-

¹ Висновок Венеціанської комісії «Про конституційну ситуацію в Україні», п. 14 Документ 994 а 36, редакція від 17.10.2010. [Електронний ресурс] // Режим доступу: Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради; Інформаційна записка доповідачів ПАРЕ про їх візит в Україну п. 35. (14—16 января 2008 года) // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://asstmby.coe.int/ASP/APFeaturesManager/gefaultArtSiteView.asp?ID=752>.

² Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) по проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (CDL (2003).

³ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine. Adopted on 8.12.2004. №339/ 2005 (CDL — AD (2005) 015 — e. asp.

⁴ Коментар члена Європейської комісії «За демократію через право» К. Туорі (Фінляндія) до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», п. 34 (CDL (2003) 33).

⁵ Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) по проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», п. 32. (CDL (2003).

⁶ Резолюція ПАСЕ от 19 апреля 2007 г. «Функционирование демократических институтов в Украине», п. 19 // Голос Украины. — 2007. — 21 апр.

ние, самоорганизация граждан, территориальная община, обладающая первичной публичной правосубъектностью. Этот фрагмент политической реформы способен подтвердить ее универсально-политический характер, ориентированный на формирование гражданского общества, самоограничение государственной власти — обязательные признаки современного конституционализма, которые нашли отражение лишь в законопроекте № 3207—1, что вряд ли подтверждает стремление законодателя использовать действующее законодательство в контексте практики его применения для того, чтобы на конституционном уровне закрепить концептуально наработанные тенденции муниципальной реформы и связанной с ней административной реформы и реформы административно-территориального устройства страны, особенно после того, как Конституционный Суд Украины (в январе 2008 г.) признал несоответствующим требованиям статей 157, 158 Конституции Украины изменения, касающиеся местной государственной исполнительной власти (ст. 118 Конституции Украины).

В частности, основной вопрос деятельности любой публичной власти — ее полномочия — решен лишь частично, в связи с другими новшествами «оставлен» для урегулирования текущим законодательством. Реальные изменения относятся, во-первых, к содержанию базового структурного звена самоуправления — сельской, поселковой, городской общине.

Они становятся административно-территориальными единицами не только с населением (как сейчас), но с территорией в определенных границах (ст.ст. 133, 140, 142 Конституции Украины в предложенной редакции), что устраняет бесхозность или коллизийность в отношении определенных видов земель, предполагает возможность создания агломераций с правом общин на договорной основе объединять объекты собственности, бюджетные средства, формировать общие программы развития территорий. Во-вторых, ликвидируются районные государственные администрации, а областные государственные администрации теряют ныне действующее право осуществлять исполнительную власть на местах, они лишь представляют исполнительную власть в пределах, определенных законом. Одновременно областные и районные советы получают право формирования своих исполнительных органов с соответствующей компетенцией. Эти новеллы, безусловно, важны для перспективы развития местного самоуправления, но не решают на конституционном уровне главной задачи — преобразования органов местного самоуправления в действительно независимые от государства муниципалитеты, к компетенции

которых отнесены все вопросы местного значения при единственной обязанности — соблюдение законов. Только при этой законодательной диспозиции будет исключено или минимизировано давление органов государственной власти на местное самоуправление.

Это дает основания для европейского измерения конституционных новелл, в определенной степени отражающих реформаторские ожидания 2000 — 2004 годов и установленных Законом Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV «О внесении изменений в Конституцию Украины» (введены в действие 1 января 2006 г., утратили силу 30 сентября 2010 года), а также дальнейших конституционных преобразований.

В центре конституционной модернизации — форма правления государства, что, по мнению Венецианской комиссии, имеет тенденцию к переходу к «более парламентской форме правления... продвижению к более парламентской системе... созданию более парламентской системы управления страной»¹. Это — естественный политический интерес для государства, находящегося в переходном или, как верно заметили г. О’Доннел и Ф. Шмиттер, неопределенном состоянии (something else)², что в значительной степени обуславливает конструкции квази-форм правления, о необходимости преодолеть которые неоднократно рекомендовала Венецианская комиссия³.

В этой связи принципиальным является рекомендация ПАСЕ — установить в стране форму правления, которая содержит «эффективную систему сдержек и противовесов и приведет конституционные положения в соответствие с европейскими стандартами»⁴. При этом сравнительный количественный и качественный анализ форм правления в европейских государствах явно свидетельствует о том, что парламентско-президентская система «созвучна определяющим тенденциям развития государственно-политического менеджмента послевоенной Европы... все без исключения члены ЕС объединены также

¹ Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) по проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», п.п. 6, 36, 54 (CDL (2003)).

² O’Donnell G., Schmitter Ph. C. Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Democracies / G. O’Donnell, Ph. C. Schmitter. — Baltimore — London, 1993. — P.3.

³ Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) по проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України», п.18 (CDL (2003)).

⁴ Резолюція ПАРЕ від 19 квітня 2007 р. «Функціонування демократичних інститутів в Україні», прийнята у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квітня 2007, п. 8 // Голос України. — 2007. — 21 квітня.

общностью парламентского принципа построения своих политических систем»¹. Показательным в этом отношении является также Заключение Национальной комиссии по укреплению демократии и верховенства права при Президенте Украины, в котором положительно оцениваются «идеи о роли Верховной Рады в формировании Кабинета Министров и об ответственности Правительства перед парламентом», о порядке «осуществления президентского контроля за актами Кабинета Министров (вместо полномочия Президента отменять акты Кабинета Министров предложен механизм приостановления Президентом действия акта Правительства по мотивам неконституционности с одновременным обращением в Конституционный Суд»².

Но эта нормативно установленная, обращенная к европейскому опыту система может работать по-европейски при трех обязательных условиях. Во-первых, завершенности системы власти в центре и на местах в соответствии с избранным типом государственного строя (формы правления) — парламентско-президентской республики — с европейским представлением о роли парламента, единым порядком формирования всего состава Правительства и его исключительной ответственности перед парламентом, единством вертикали исполнительной власти, четко определенных полномочиях Президента в отношениях с парламентом и исполнительной властью и др.³ Во-вторых, завершенности конституционного реформирования в отношении публичной власти на местах, где фактически сохранялась система управления (отношения между центром и местами, между местной государственной исполнительной властью и местным самоуправлением), характерная для президентско-парламентской республики. Третьим обязательным условием является неукоснительное соблюдение действующей Конституции Украины, признание ее верховенства, отказ от использования политических и других неюридических (неправовых) средств в «поиске» конституционных принципов и положений, построенных на правопонимании, которое «сводится к политическим и бизнесовым договоренностям»⁴ или к тому, что г.Т. Маркерт назвал привычкой на-

ших политиков «играть с правилами Конституции, а не по правилам Конституции»⁵, что чаще всего, оправдывается несовершенством Конституции, хотя подобные действия (реальные или предполагаемые) превращают Конституцию в формально-вербальный акт, не соответствующий европейским представлениям о конституционном государстве.

В целом, оценивая содержание и значение конституционной реформы 2004 года, Венецианская комиссия, отметив, что конституционные изменения были приняты «очень быстро и с некоторыми процедурными нарушениями», пришла к выводу, что «принятые конституционные изменения еще не полностью отвечают целям конституционной реформы, результатом которой должно быть формирование сбалансированной и функциональной системы управления... Вопрос о дальнейшей конституционной реформе остается ключевым на политической повестке дня...»⁶.

Таким образом, Комиссия фактически подтвердила свои рекомендации 2003 года о необходимости «всесторонней конституционной реформы»⁷.

Поэтому, выражая некоторые сомнения по поводу позиции Комиссии в отношении отмены конституционной реформы 2004 года (подробнее см.: Подраздел 3.3. Рестарт конституционной реформы), следует признать последовательной и естественной поддержку Комиссией заявлений Президента Украины В. Януковича на пленарном заседании Комиссии по укреплению демократии и утверждению верховенства права Украины (13 января 2011 г.) о необходимости «системной конституционной реформы», «на основе эффективных украинских законов» и «с участием широкой общественности» в условиях «нового конституционного процесса», который «будет построен на основе открытости, публичности и законности» с целью «создания сбалансированной представительной системы европейского образца, укрепления парламентаризма, построения эффективной вертикали исполнительной власти и создания эффективных механизмов прямой демократии»⁸.

¹ Инициатива Президента Украины в контексте европейской политической моды // Голос Украины. — 2003. — 14 февр.

² Висновок щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року... п. 43, 44.

³ Ср. Там же. — п.п. 43, 66, 67.

⁴ Парасюк В. М. Імперативність моралі у професійній діяльності слідчого: філософсько-правовий вимір. Автореферат дис. на здобуття...кандидата юридичних наук. — Львів, 2008.

⁵ Цит. по Облога «Венеції» // Дзеркало тижня. — 2008. — № 11 (690).

⁶ Висновок Венеціанської комісії «Про конституційну ситуацію в Україні».

⁷ Там же. — п.13.

⁸ Решение Венецианской комиссии от 3 марта 2011 г. 3618/ 2011 «Концептуальный документ для создания и функционирования Конституционной ассамблеи Украины», п.п. 1—3; Решение Венецианской комиссии от 3 марта 2011 г. — №3618/2011, п. 10.

ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ УКРАИНЫ

Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха. — К. : Юринком Интер, 2013. — С. 79—117.

Нормативно-правовая модель конституционного строя Украины начала формироваться в процессе изменения Конституции Украинской ССР и провозглашения Декларации о государственном суверенитете Украины, которая «... является основой для новой Конституции, законов Украины» (Заключительная часть Декларации).

27 октября 1989 был принят Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции Украинской ССР»¹, в котором устанавливался единый для всех Советов срок полномочий — 5 лет (ранее Верховный Совет избирался на 5 лет, местные Советы — на 2, 5 года); Верховный Совет УССР и местные Советы избирают председателей Советов; устанавливалось проведение выборов как по одномандатным, так и по многомандатным округам; лица, входящие в состав Совета Министров УССР, исполнительных комитетов местных Советов, руководители ведомств, отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов, судьи и государственные арбитры не могут быть депутатами Советов, которыми они назначались или избирались; трудовые коллективы, общественные организации, коллективы профессионально-технических, средних специальных и высших учебных заведений, собрания избирателей по месту жительства и военнослужащие по воинским частям получили право выдвижения кандидатов в депутаты; участнику предвыборного собрания предоставлено право предлагать для обсуждения любые кандидатуры, в том числе и свою; в избирательный бюллетень может быть включено любое число кандидатов; состав Верховного Совета устанавливался в 450 депутатов (ранее — 650); учреждался новый орган — Комитет Конституционного надзора УССР; в качестве государственного определен украинский язык, однако указывалось, что Украинская ССР обеспечивает свободное пользование русским языком как языком межнационального общения,

проявляет заботу о свободном развитии и употреблении всех национальных языков; все судьи образуются на началах выборности судей и народных заседателей; народные судьи районных (городских) народных судов избираются соответствующими областными, Киевским городским Советами народных депутатов, судьи Верховного Суда УССР, а также областных судов, Киевского городского суда избираются Верховным Советом УССР сроком на 10 лет, народные заседатели районных (городских) народных судов избираются на собраниях граждан по месту жительства или работы открытым голосованием, а народные заседатели вышестоящих судов — соответствующими Советами народных депутатов сроком на 5 лет.

24 октября 1990 г. был принят Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции Украинской ССР»², в соответствии с которым вносились изменения в ст. 3 Конституции. Вместо принципа демократического централизма указано, что организация и деятельность государства строится на началах выборности всех органов государственной власти, подотчетности их народу, ответственности каждого органа и должностного лица за порученное дело, обязательности решений вышестоящих органов для нижестоящих согласно распределению полномочий. Исключена ст. 6 Конституции, закреплявшая руководящую роль КПСС в советском обществе. Согласно ст. 7 Конституции политические партии, общественные организации и движения через своих представителей, избранных в Советы, и в других формах принимают участие в разработке и осуществлении политики республики, в управлении государственными и общественными делами на основе их программ и уставов в соответствии с Конституцией УССР и действующими законами. Порядок прохождения воинской службы гражданами УССР определяется законодательством УССР. Внесены изменения в главу «Основные права, свободы и обязанности

¹ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 27 жовтня 1989 року № 8303-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 45. — Ст. 624.

² Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 24 жовтня 1990 року № 404-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 45. — Ст. 606.

граждан УССР”: согласно ст. 49 Конституции граждане УССР имеют право объединяться в политические партии, другие общественные организации, принимать участие в движениях, способствующих удовлетворению их законных интересов. Расширены полномочия Верховного Совета УССР. Комитет Конституционного надзора переименован в Конституционный Суд УССР, который избирается Верховным Советом УССР на 10 лет из числа специалистов в области права в составе Председателя, заместителя Председателя и 23 членов Суда.

18 апреля 1991 г. был принят Закон «О внесении изменений в п. 4 ст. 118 Конституции Украинской ССР»¹, согласно которому Председатель Совета Министров УССР был переименован в Премьер-министра УССР.

21 мая 1991 г. был принят Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции УССР в связи с совершенствованием системы государственного управления»², в соответствии с которым глава 13 Конституции «Совет Министров УССР» была переименована в «Кабинет Министров УССР».

5 июля 1991 г. был принят Закон «Об учреждении поста Президента УССР»³, согласно которому был учрежден пост Президента, Конституция дополнялась главой 12—1 «Президент Украинской ССР». В Законе указывалось, что Президент является высшим должностным лицом Украинского государства и главой исполнительной власти, его полномочия определяются Конституцией УССР. В Законе определялись полномочия Президента, условия его избрания на должность и смещения с должности. Закон устанавливал, что Президентом может быть избран гражданин Украинской ССР не моложе 35 лет, Президент не может быть народным депутатом, занимать любую должность в государственных и общественных объединениях и заниматься коммерческой деятельностью. В случае нарушения Президентом Конституции и законов Украины он может быть по заключению Конституционного Суда Украины смещен с долж-

ности Верховным Советом УССР. Решение о смещении Президента принимается большинством не менее 2/3 от общего числа народных депутатов Украинской ССР.

19 июня 1991 г. был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Украинской ССР»⁴, согласно которому Конституция дополнялась главой 7—1 «Крымская АССР». Закреплялись полномочия Кабинета Министров УССР, местных Советов народных депутатов, исполнительных комитетов местных Советов.

5 ноября 1991 г. Законом «Об изменениях и дополнениях Конституции Украинской ССР»⁵ вносились изменения в раздел, посвященный прокуратуре. Ст. 162 Конституции излагалась в следующей редакции: «Высший надзор за соблюдением и правильным применением Законов Кабинетом Министров Украины, министерствами, государственными комитетами, ведомствами, другими органами государственного управления и контроля, Правительством Крымской АССР, местными Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, воинскими частями, политическими партиями, общественными организациями, массовыми движениями, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от форм собственности, подчиненности и принадлежности, должностными лицами и гражданами осуществляется Генеральным прокурором Украины и подчиненными ему прокурорами». Генеральный прокурор Украины назначается Верховным Советом Украины, ответственен перед ним и только ему подотчетен. Прокуроров Крымской АССР, областей, города Киева, городских, районных и межрайонных прокуроров назначает Генеральный прокурор Украины. Прокуроры в осуществлении своих полномочий независимы и руководствуются Конституцией и законами Украины.

14 февраля 1992 г. был принят Закон Украины «О внесении дополнений и изменений в Конституцию Украинской ССР»⁶, согласно которому вносились изменения и дополнения в главы III, V и VII Конституции. Глава III получила наименование «Государственное и терри-

¹ Про внесення змін і доповнень до пункту 4 статті 108 Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 18 квітня 1991 року № 983-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 19. — Ст. 233.

² Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління: Закон УРСР від 21 травня 1991 року № 1048-XII // Голос України. — 1991. — 22 травня 1991 року. — № 97.

³ Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 року № 1293-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 33. — Ст. 445.

⁴ Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 19 червня 1991 року № 1213а-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 35. — Ст. 467.

⁵ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) України: Закон УРСР від 5 листопада 1991 року № 1791-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 4. — Ст. 12.

⁶ Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон України від 14 лютого 1992 року № 2113-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 20. — Ст. 271.

ториальное устройство Украины», глава V — «Органы законодательной и исполнительной власти Украины», глава VII — «Украина — независимое государство». Согласно ст. 68 Конституции «Украина — независимое демократическое правовое государство». Закон значительно расширяет полномочия Верховного Совета Украины и Президента Украины. На период до принятия новой Конституции Украины Президент издает указы по вопросам экономической реформы, не урегулированным законами Украины, с последующим их утверждением Верховным Советом Украины. Кабинет Министров Украины (Правительство Украины) является органом государственной исполнительной власти и состоит из премьер-министра, первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министра, руководителей министерств иностранных дел, обороны, финансов, экономики, юстиции, внутренних дел, внешних экономических связей, транспорта, Службы национальной безопасности, Государственного комитета по делам охраны государственной границы и Государственного таможенного контроля.

17 июня 1992 г. был принят Закон «О внесении изменений в статью 149 Конституции Украины»¹, согласно которому ст. 149 изложена в следующей редакции: «Судами Украины являются Верховный Суд Украины, областные суды, Киевский городской суд, межрайонные (окружные) суды, районные (городские) народные суды. Высший судебный контроль за судебной деятельностью судов республики осуществляется Верховным Судом Украины. Организация и порядок деятельности судов Украины определяются законами Украины».

27 октября 1992 г. принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Украины»², согласно которому часть первая ст. 116 Конституции изложена в следующей редакции: «Кабинет Министров Украины образуется в составе Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министра Украины, министров Украины, министра Кабинета Министров Украины, председателей Службы безопасности Украины, Правления Национального банка Украины, Фонда государственного имущества Украины, Антимонопольного Комитета Украины, Государственного Комитета по делам охраны государственной границы Укра-

ины и Государственного таможенного комитета Украины».

27 октября 1992 г. принят Закон «О внесении изменений и дополнений в статьи 104, 114—5 и 114—9 Конституции Украины»³, согласно которому Верховный Совет Украины правомочен принимать решения, если на заседании присутствуют не менее 2/3 от фактического числа народных депутатов Украины, полномочия которых признаны и не прекращены в установленном законом порядке, но больше половины его конституционного состава. Проекты законов и другие важнейшие вопросы государственной жизни решением Верховного Совета могут быть внесены на всенародное обсуждение.

16 июля 1990 г. после бурных дебатов при обсуждении семи проектных документов⁴ принимается Декларация о государственном суверенитете Украины, провозгласившая «государственный суверенитет Украины как верховенство, самостоятельность, полноту и неделимость власти Республики в пределах ее территории и независимость и равноправность во внешних отношениях»⁵.

Под воздействием Декларации о государственном суверенитете Украины и конституционных изменений во второй половине 1990 года разворачиваются бурные политические события завершающиеся т. н. «революцией на граните» (масштабная студенческая забастовка). В результате — отставка Председателя Совета Министров и создание первой Конституционной комиссии и ее Рабочей группы. Это было начало активной конституционно-проектной работы различных официальных и инициативных рабочих групп, подготовки индивидуальных конституционных проектов.

14 мая 1991 г. Председатель Конституционной комиссии (Председатель Верховного Совета) Л. Кравчук докладывает на сессии Верховного Совета Концепцию новой Конституции Украинской ССР. В результате обсуждения было принято название «Конституция Украины» и предполагалось указание в преамбуле на «социалистический выбор как намерение построить основанное на труде общество социальной справедливости» с признанием частной собствен-

¹ Про внесення змін до статті 149 Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 17 червня 1992 року № 2462-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 35. — Ст. 506.

² Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон України від 27 жовтня 1992 року № 2734-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 670.

³ Про внесення змін і доповнень до статей 104, 114—5 і 114—9 Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 27 жовтня 1992 року № 2735-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 671.

⁴ Подробнее см.: Шаповал В., Корнеев А. История конституционного упорядкування сучасної української держави / В. Шаповал, А. Корнеев // Право України. — 2011. — № 4. — С. 276—279.

⁵ Декларация про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

сти, поддержано предложение о всенародном избрании Президента Украины. 19 июня Концепция¹ была принята, а Комиссия по разработке Конституции было поручено подготовить на основе Концепции текст новой Конституции Украины. Однако, уже 5 июля принимается Закон «О Президенте Украинской ССР»², который фактически отступил от одобренной Концепцией формы президентской республики и, во всяком случае, хронологически явился началом острой дискуссии о форме правления — советской (с исторически апробированной вертикалью), парламентской или президентской.

Подобная альтернатива в России была не только предметом политических дискуссий, но исторически явилась «пробой сил» противостоящих политических групп, которая привела к драматической осени 1993 года, фактически — к предпосылкам гражданской войны.

24 августа 1991 г. (после неудавшегося государственного переворота в Москве) Верховный Совет Украины принимает Акт провозглашения независимости Украины, объявивший о создании «самостоятельного украинского государства — Украины»³.

В содержательном единстве с Декларацией о государственном суверенитете это было конституционное оформление независимого государства, что было отражено в следующих положениях:

1. Украина самостоятельна в решении любых вопросов государственной жизни.

2. Граждане Республики всех национальностей составляют народ Украины, который является единственным источником государственной власти.

3. Полновластие народа реализуется непосредственно и через депутатов, избранных в Верховный Совет Украины и местные Советы народных депутатов.

4. Государственная власть в Республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

5. Украина самостоятельно определяет административно-территориальное устройство Республики и порядок образования национально-административных единиц, свой экономический статус. Земля, ее недра, воздушное пространство, водные и иные природные ресурсы, которые на-

ходятся в границах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, экономический и научно-технический потенциал, созданный на территории Украины, является материальной основой суверенитета Республики и используется с целью обеспечения материальных и духовных потребностей ее граждан.

6. Украина самостоятельно устанавливает порядок организации охраны природы на территории Республики и порядок использования природных ресурсов; самостоятельно решает вопросы науки, образования, культурного и духовного развития украинской нации, гарантирует всем национальностям, которые проживают на территории Республики, право свободного национально-культурного развития; обеспечивает национально-культурное возрождение Украинского народа, его исторического сознания и традиций, национально-этнографических особенностей, функционирование украинского языка во всех сферах общественной жизни; проявляет заботу об удовлетворении национально-культурных, духовных и языковых потребностей украинцев, которые проживают за пределами Республики.

7. Органы государственной власти и управления, органы прокуратуры, суда и арбитражные суды, сформированные на основании Конституции Украины, действуют в Украине на основании новой Конституции Украины.

8. Украина имеет право на собственные Вооруженные Силы, самостоятельно определяет порядок прохождения военной службы гражданами Республики. Граждане Украины проходят действительную военную службу, как правило, на территории Республики и не могут использоваться в военных целях за ее пределами без согласия Верховного Совета Украины.

9. Украина подтверждает свои обязательства по международным договорам, заключенным УССР до провозглашения независимости Украины, и является правопреемником прав и обязанностей по международным договорам СССР, которые не противоречат Конституции Украины и интересам Республики. Украина дает согласие на обслуживание внешнего долга СССР по состоянию на 16 июля 1990 г. в части, обусловленной особым международным соглашением. Она не несет обязательств по кредитным договорам и соглашениям СССР, заключенным после 1 июля 1991 г. без согласия Украины.

Стремясь к утверждению в независимой демократической Украине высоких принципов свободы, демократии, гуманизма, социальной справедливости, равноправия всех национальностей, которые составляют народ Украины, Верховный

¹ Концепція нової Конституції України. — Схвалена Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 35. — Ст. 466.

² Про Президента Української РСР : Закон Української РСР від 5 липня 1991 року № 1295-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — N 33. — Ст. 446.

³ Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року // Голос України — 1991. — № 165.

Совет Украины 1 ноября 1991 г. одобрил Декларацию прав национальностей Украины¹, а затем принял Закон Украины от 25 июня 1992 г. «О национальных меньшинствах в Украине»², в соответствии с которым государство гарантирует всем народам, национальным группам, гражданам, которые проживают на ее территории, политические, экономические, социальные и культурные права, свободу религиозных убеждений. Представители народов и национальных групп избираются на равных правах в органы государственной власти всех уровней, занимают любые должности в государственных органах и органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях. Украина выступает за укрепление безопасности народов, территориальной целостности, политической и экономической независимости, суверенитета и единства Украины».

1 декабря 1991 г. народ подтвердил Акт провозглашения независимости Украины: свыше 90 % участников референдума высказались в пользу независимости Украины.

Одновременно продолжались работа Конституционной комиссии и ее Рабочей группы, которая трижды представляла на комиссию варианты проектов Конституции, однако целостный документ обсуждался лишь 23 марта, 24 апреля а затем 5 июня 1992 г.. При этом острая дискуссия была прежде всего по вопросам двухпалатного парламента, возможностей федерализации страны, полномочий Президента, организации местной власти и самоуправления, статуса прокуратуры. Комиссия отметила, что в целом проект Конституции соответствует Концепции, а некоторые несоответствия связаны с «новыми историческими и политическими обстоятельствами». Комиссия также поддержала Л.Кравчука по вопросу об изъятии из Конституции «вопроса о языках, поскольку у нас есть Закон о языках».

30 июня 1992 г. Верховный Совет начал обсуждение проекта Конституции, а 1 июля 1992 г. принимается Постановление «О проекте новой Конституции Украины»³, который был одобрен и вынесен на всенародное обсуждение. Его влияние на последующие проектные вари-

анты было столь велико, что «Голос Украины» (14 мая 1992 г.) небезосновательно назвал его «Проект, ставший Конституцией», хотя впереди предстояли четырехлетние бурные дискуссии, которые не довели Украину в 1995 г. (последние проекты Конституции) к вооруженному противостоянию Президента и Парламента подобно осенним событиям 1993 г. в России, но до предела обострили политическую ситуацию в Парламенте и вне его, привели к крайнему противостоянию законодательной и президентской властей.

Проект Конституции 1992 г. отличался демократичностью содержания, даже определенным демократическим романтизмом, особенно по проблемам отношения государства и общества, номенклатуре прав человека, особенно в социально-экономической сфере⁴. На это обращали внимание немецкие конституционалисты, которые, отмечая многообразие современных конституционных ценностей в конституционных проектах в сравнении с действующей Конституцией Украины, сравнивая их с «текстово-редакционным разнообразием» в новых федеральных землях ФРГ (после 1990 г. — воссоединенной ФРГ), особо выделяют проект Конституции Украины 1992 г.⁵

Проект Конституции состоял из 10 разделов, 21 главы и 258 статей.

Раздел I. Общие принципы конституционного строя.

Раздел II. Права и свободы человека.

Раздел III. Гражданское общество и государство.

Раздел IV. Территориальное устройство.

Раздел V. Государственная власть.

Раздел VI. Местное и региональное самоуправление.

Раздел VII. Государственная оборона и безопасность.

Раздел VIII. Охрана Конституции.

Раздел IX. Государственные символы.

Раздел X. Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Украины и конституционные законы.

Публичное (всенародное) обсуждение проекта проходило в течение почти полугода (с середины июля до 1 декабря 1992 г.). Приняли участие в обсуждении и западные эксперты,

¹ Декларация прав национальностей Украины : Постановова Верховної Ради України від 1 листопада 1991 року № 1771-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 799.

² Про національні меншини в Україні : Закон України від 25 червня 1992 року № 2494-XII // Голос України. — 1992. — № 133.

³ Про проект нової Конституції України : Постановова Верховної Ради України від 1 липня 1992 року № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 37. — Ст. 550.

⁴ О проекте новой Конституции Украины: Доклад сопредседателя Конституционной комиссии, Председателя Верховного Совета Украины И. С. Плюща на восьмой сессии Верховного Совета Украины 24 сентября 1993 года // Голос Украины. — 1993. — 28 сент.

⁵ Jor 46 (1998), s. 124 ff.; Jor 39 (1990), s. 319 ff.; 40 (1991), s. 69 ff.; Rupp H. H. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, HLBSTR Bd (1987), s. 1187 ff.

критическое отношение которых было обращено прежде всего к «размытости» формы правления в проекте. Это было связано с тем, что, с одной стороны, по словам Президента Украины Л. Кравчука, «Будущее Украины — это смешанная республика... Украина всегда была ближе к демократической республике нежели к президентской»¹, с другой — Председатель Верховного Совета И. Плющ последовательно защищал идею парламентской республики². В результате развития политико-правовой ситуации проект после доработки явно склонялся к парламентско-президентской республике, что, к слову, не соответствовало идеям, отраженным в Концепции новой Конституции. В обсуждении участвовало около 200 тысяч граждан, 134 местных Совета разных уровней, 118 объединений граждан и около 3 тысяч трудовых коллективов, ряд научных и учебных заведений, государственных органов. По данным рабочей группы было зафиксировано 47320 предложений и замечаний, из них 6 тысяч учтено.

В новом варианте, который был представлен рабочей группой в Конституционную комиссию после всенародного обсуждения и экспертных заключений отечественных и зарубежных специалистов 48 статей исключено, 188 — доработано, 30 — внесено новых, редакционно или по существу изменено почти 90 % текста проекта. Кроме того, осуществлены структурные изменения, четыре из девяти разделов содержательно изменены, семь — переименованы, один — полностью исключен, а некоторые его положения перенесены в другие разделы, появились новые раздел IV «Прямое народовластие» и глава 20 «Основы организации государственной власти в областях (землях) и Республике Крым». В целом, если в ранее опубликованном проекте было, не считая Преамбулы, 10 разделов, 21 глава и 258 статей, то в новом варианте соответственно: Преамбула, 13, 21, 232. По материалам заседаний Конституционной комиссии, постоянных комиссий Верховного Совета Украины, сессии Верховного Совета (5 — 8 октября 1993 г.) была осуществлена доработка проекта, который по решению Верховного Совета опубликован³. Этот вариант содержит Преамбулу, 12 разделов, 22 главы, 211 статей. Наряду с некоторыми структурными изменениями и переименованием двух разделов содержательно претерпели изменения более 50 статей.

Таким образом, опубликованный вариант проекта Конституции — результат большой ра-

боты специалистов, народных депутатов, граждан, активно участвовавших в обсуждении конституционных положений. Это, однако, не исключало необходимости дальнейшего совершенствования проекта на основе его критического анализа, который был представлен, в частности, автором пособия (далее: автор). Это особо актуально в современный период системного обновления действующей Конституции Украины, в которой сохранилось содержание некоторых конституционно-проектных норм.

Прежде всего, это относится к общим положениям, не имеющим структурной «привязки» к определенным разделам и главам. Здесь были допущены нарушения правил правового континитета при рецепции конституционных положений и практики других стран, особенно тех, где система конституционализма складывалась столетиями в иных исторических условиях и имеет свои национальные традиции, специфику политико-правовой лексики. Так, термин «гражданские права» (гл. 3) воспринят из западной юридической лексики, относится обычно к политическим правам и конституционно закрепленным нормам гражданских правоотношений, что приводит нередко к отождествлению гражданских и конституционных прав. Даже в публицистических изданиях, например ФРГ, указывается, что «так называемые гражданские права, которые распространяются только на немецких граждан, относятся преимущественно к личным правам на политическое участие и свободную профессиональную деятельность»⁴. В проекте Конституции Украины этот термин заменил «личные (особисті) права».

Более точно с реальной ориентацией на безусловное исполнение в качестве правоположений прямого действия следовало сформулировать приоритеты конституционного строя. В частности, в отличие от проекта в редакции от 28 января 1993 г., наряду с признанием человека высшей социальной ценностью обоснованно восстановлен «правовой срез» — приоритет прав и свобод человека (ст. 2). Однако здесь было бы целесообразным использовать формулу ст. 1 (3) Основного Закона ФРГ о том, что «основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной власти» и четко указать о приоритете в отношении каких прав — государства, народа, нации, корпоративных прав и т.п. В ст. 56 находит определенное решение соотношение прав и интересов граждан и государства, однако явно нереальной явилась конституционная норма (ч. 3) о возмещении за счет

¹ Голос Украины. — 1993. — 13 апр.

² Голос Украины. — 1992. — 29 авг.

³ Конституция Украины: Проект. В редакции от 26 октября 1993 г. // Голос Украины. — 1993. — 5 марта.

⁴ Факты про Німеччину. — Франкфурт-на-Майні. — С. 118.

государства вреда, причиненного гражданину в результате преступных посягательств, если не установлен преступник или он оказался неплатежеспособным. В этой же связи следует отметить весьма демократичную и свойственную для правового государства норму о праве граждан на юридическую информацию (ст. 49), однако вряд ли реальной и необходимой является обязанность государства публиковать «...все законы и другие нормативные акты». Другим приоритетом, вызвавшим сомнение в его реальности, является отраженный в ст. 72 «...приоритет экологии перед экономикой» и возведение на конституционный уровень экологической экспертизы. Несмотря на актуальность для Украины экологической безопасности, более рационально, исходя из признания высшей ценности человека (ст. 2) и Парижской хартии для новой Европы (1990), выделение специальной гуманитарной экспертизы («человеческого измерения») законодательной, проектной, хозяйственной и иной деятельности на территории страны — ср. ст. 73 ч. 2.

Целесообразно было бы унифицировать и уточнить применяемую терминологию. Так, термин «Украина» следовало применять только в тех случаях, когда речь идет одновременно об обществе и государстве, в других случаях следует говорить о «государстве», «обществе» или «гражданском обществе»; «население» как всех проживающих на территории страны следует отличать от территориальных коллективов (отказ от «громады» в прошлых проектах и использование ст.ст. 188, 192 «территориального коллектива» вызывало необходимость соответствующей его конституционной дефиниции).

Отдельные разделы, главы, конституционно-проектные положения также требовали критических замечаний.

Так, в разделе I «Общие положения конституционного строя» верно указывалось, что единственным источником власти является народ (ст. 3 ч. 2), однако декларация о принадлежности (всей) власти народу (ст. 3 ч. 1) не корреспондирует с ч. 3 этой же статьи, в которой обоснованно выделяют наряду с непосредственным осуществлением власти народа (прямое народовластие) другие формы осуществления власти (ср.: ст. 92 ч. 2). Важнейший принцип правового государства должен быть установлен как верховенство правового закона, а не права (ст. 6). В противном случае остается неясным требование подчинения всех Конституции и законам (ст. 60). При этом перечень субъектов права, к которым предъявляется требование действовать только в пределах закона (ст. 6 ч. 4), должен быть расширен. Однако технически это целесо-

образно сделать путем исключения других субъектов из нормы, установленной для граждан (ст. 6 ч. 3): «...разрешено все, что не запрещено законом».

В качестве одного из основных положений конституционного строя установлено право граждан «...оказывать сопротивление и препятствовать каждому, кто попытается насильственно ликвидировать украинскую государственность, конституционный строй... нарушить территориальную целостность или действовать с целью захвата государственной власти» (ст. 12). Думается, что заложенное в этой норме идеальное намерение в юридическом отношении не выдерживает критики, особенно после того, как исчезло из проекта 1992 г. важное квалифицирующее обстоятельство — противоправность действий лица. В предложенной редакции эта норма поддается свободному, расширительному толкованию и может повлечь, с одной стороны, устранение различия активности граждан, основанной на демократии и самоуправлении, и наказуемого самоуправления, с другой — предоставить возможность государству переложить свои обязанности на граждан, а некоторым негосударственным структурам — воспринять эти действия государства как его готовность «поделиться» властью, что прямо противоречит ст. 3 проекта, запрещающей подобным структурам или отдельным лицам «...присваивать право осуществления государственной власти».

Несмотря на высокую оценку раздела II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина», некоторые его положения вызвали критику. В частности, главу 4 следовало начать с воспроизведения ст. 11. 1. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966): «Граждане имеют право на достаточный жизненный уровень, непрерывное улучшение условий жизни, социальную защищенность» (ср.: ст. 39 Ч. V—VI). Из этого же Пакта (ст. 7) в ст. 39 проекта следовало включить право на равные возможности продвижения по работе на более высокие ступени, исходя исключительно из трудового стажа и квалификации.

Толкование частей 1 и 2 ст. 13 и ст.ст. 3, 11 Закона от 25 июня 1992 г. «О национальных меньшинствах в Украине» дает основание для новой формулы ст. 16 проекта: «Человек имеет право на национальное самоопределение в порядке, установленном законом, на сохранение и защиту своей национальной принадлежности».

Часть 2 ст. 17, исходя из действующего законодательства и международно-правовых норм, следовало сформулировать: «Гражданин Украины не может одновременно иметь гражданство

другого государства за исключением случаев, установленных Законом о гражданстве Украины».

Конституционное положение ст. 2 об ответственности государства перед человеком конкретизируется ст. 48, устанавливающей право каждого человека реагировать на нарушение его прав, и ст. 56, предусматривающей возможность обжалования в судебном порядке действий государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, должностных лиц. Юридическая логика этих правоположений требует обращения к редко употребляемому в нашей литературе и практике субъективному публичному праву человека как возможности в порядке правопритязания инициировать ответственность государства вплоть до реализации деполитизированной юридической формулы: «Гражданин А против государства». В этой связи необходимо, признавая конституционную юстицию, особенности предметов ведения, компетенцию и процедуры Конституционного Суда, предусмотреть возможность привлечения должностных лиц к конституционной ответственности судами общей юрисдикции и в порядке конституционного судопроизводства (ср.: ст. 199 ч. 3). Одновременно необходимо закрепить право граждан по собственной инициативе «запускать» механизм защиты своих прав и свобод, в том числе используя возможности конституционной юстиции (посредством введения института конституционной жалобы), для чего часть 3 ст. 48 начать: «Человек имеет право инициативно и самостоятельно законными способами...» и далее по тексту.

Подобное решение в определенной степени снимает замечания некоторых зарубежных экспертов о необходимости отказаться от детализации в Конституции отдельных прав и исключении так называемых «позитивных» прав человека и гражданина (права на труд, на жилище и т.п.), судебная защита которых представляет значительную сложность, особенно при прямом действии Конституции.

Глава 5 «Гарантии прав и свобод» была построена так, что включала лишь юридические гарантии, оставляя другие их виды в главах 3 и 4, что следовало бы отразить в заглавии главы 5 или внести структурные изменения в раздел I.

Значительные изменения внесены в раздел III «Гражданское общество и государство». Здесь основное замечание связано с характером отношений «общество-государство». Небезынтересно, что этот конституционно-проектный фрагмент не только привлек особое внимание немецких ученых как предмет дискуссии, имеющей значение в сравнении с современными «форму-

лировками немецких дебатов по основному консенсусу»¹. Думается, верно, хотя и не совсем последовательно, проект отказался от «невмешательства» государства в дела общества, признав возможность правового регулирования определенных сфер гражданского общества. Однако отношение «государство-общество» по-прежнему характеризуется «подчиненностью» (ст. 64). Это было бы допустимо в условиях, например, США, где известное в теории и практике понятие «прайвеси» (право «быть оставленным в покое») трактуется как средство «не позволить государству сесть народу на шею», а права человека воспринимаются «как права против общества в лице государства и его должностных лиц»². Наше обыденное и научное сознание с учетом исторических и современных условий приводит при аналогичных рассуждениях к отождествлению этатизма как признания единственно возможной на территории страны государственной власти, обладающей суверенным верховенством, с тоталитаризмом как всеобщим огосударствлением всех сторон общественной и личной жизни. При этом гражданское общество, действительно мыслимое как противостоящая государству ассоциация людей, их социальный дом, не отличается от общества, для которого государство — публично-правовая форма политической власти, конституированная этим обществом и поэтому могущая осуществлять «правовое регулирование» в гражданском обществе (ст. 64 ч. 3). Эти рассуждения лишь кажутся теоретическими, они имеют сугубо практический смысл при обеспечении авторитета и легитимности государственной власти.

Поддерживая в целом содержание главы 8 «Собственность», нельзя согласиться с конституционно установленной формой общественной собственности и ее видовых различий: государственная и коммунальная (муниципальная). Прежде всего, следовало определиться по субъектной характеристике и содержанию общественной собственности, но, главное, это то, что ни один из этих видов собственности, не является общественной, принадлежащей обществу. Если, с учетом состояния на начало 1990-х годов (около 90 % имущества в Украине — на режиме государственной собственности) и вне ориентации на процессы разгосударствления имущества,

¹ Геберле П. Загальні проблеми конституційного права та юрисдикції Конституційного Суду на матеріалі німецької моделі і з погляду на Україну / П. Геберле // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 6. — С. 64.

² Douglas W. The court years, 1939–1975. — № 7. — 1980. — P. 17; Henkin L. The rights of man today. — Boulder (Colo). — 1978. — P. 2.

можно было бы условно воспринимать «государственную собственность» как вид общественной, то коммунальная уже по своей региональной природе общественной быть не может.

Новый по сравнению с прежним проектом раздел IV «Прямое народовластие» составлен лаконично, состоит из 6 статей и устанавливает лишь общие принципы референдумов (без их дифференциации по последствиям, хотя при систематическом толковании ст.ст. 95 ч. 2 и 177 ч. 3 «обязательность» областного и местного референдумов не меняет консультативного характера) и выборов (без указания особенностей и типа избирательной системы), не касается даже в общей форме «...иных форм непосредственной демократии» (ст. 92 ч. 2).

Разделы V — VIII посвящены законодательной, исполнительной, судебной властям. Эти разделы претерпели существенные и позитивные изменения, особенно в той части, которая касается реализации принципа разделения властей и ориентирована на «парламентско-президентскую» форму правления. Во всяком случае, объект прежней критики в этой части проекта¹ исчез.

Остались лишь принципиальные возражения по поводу отнесения прокуратуры к системе судебной власти (раздел VIII-Б), особенно с учетом того, что прокуратура в соответствии со ст. 161 ведет досудебное расследование, поддерживает государственное обвинение в суде, может быть стороной в суде, т. е. прямо заинтересована в исходе дела. Но известно, что никто не может быть судьей в своем собственном деле. В этой связи было рекомендовано обсудить вопрос о выделении главы «Надзорно-контрольные органы» с отнесением сюда всей системы этих органов — от Прокуратуры и Уполномоченного Верховной Рады по правам человека до Государственного контрольного комитета и инспекций (естественно, без их перечисления) с закреплением конституционных пределов деятельности этих органов. Возможна и более широкая постановка проблемы — с выделением наряду с законодательной, исполнительной и судебной также контрольной власти.

Как и по прежнему варианту проекта² вызвал возражения раздел IX «Территориальное

устройство и территориальная организация власти в Украине», несмотря на его основательную структурную и содержательную переработку. Здесь содержание государственного устройства страны сведено к территориальному устройству, фактически к административно-территориальному делению (использование соответствующей терминологии сужено, но еще встречается в проекте — см., например, ст. 192) без учета того, что территория — сложное системное образование, пространственный предел действия публичной власти, материальная основа ее деятельности, форма проявления государственного суверенитета, генезисный, структурный и функциональный признак государства. В проекте система территориального устройства представлена однопорядковой, несмотря на конституционное закрепление «...децентрализации и управляемости ...частей» государственной территории (ст. 164). Более того, в проекте появляется (восстанавливается) региональный субъект государственной власти, действующий по принципу разделения властей — областной Совет, при сохранении прежнего территориального устройства — двух с половиной десятков областей, которые вряд ли являются регионами, объектами государственной региональной политики, образованными «...с учетом экономических, исторических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций» (ст. 164).

В процессе конституционно-проектных работ предлагался федеративный вариант государственного устройства, немецкие эксперты называли его универсальным и идеальным для демократического правового государства. Для Германии это действительно традиционная форма конститутивной (недоговорной) федерации, «идея верности федерации» (Р. Сменд) сопровождает всю историю Германии, несмотря на двенадцатилетие гитлеровской унификации и централизации. Основным законом ФРГ обращается к федерации практически в каждой главе, не говоря о том, что основополагающие идеи конституционного строя — республиканское, демократическое и социальное правовое государство интерпретированы в контексте федеративного устройства страны (ст. 28 (1) Основного закона ФРГ).

Не допустимо игнорировать реальные тенденции к различной степени федерализации, автономизации территорий и стремление к их законодательному закреплению (проекты Законов «О венгерском автономном округе», «О специальной самоуправляемой административной территории Закарпатье» и др.), конституирование на территории Украины Республики Крым, при современной переоценке федералистских цен-

¹ См.: Орзих М. Заметки ученого на полях проекта Конституции / М. Орзих // Голос Украины. — 1992. — 3, 7, 20 окт.; Орзих М. П. Державний устрій України: концепція конституційної моделі // Вісник Академії правових наук України / М. Орзих. — 1993. — № 1; См. также: Орзих М. У пошуках оптимальної моделі / М. Орзих // Урядовий кур'єр. — 1993. — № 16; Орзих М. Не допустити ефекта «балканізації» / М. Орзих // Голос Украины. — 1993. — 6 июля.

² Там же.

ностей, представлений о реальном содержании унитаризма — федерализма — конфедерализма — конституционной децентрализации, мировой опыт унитарного устройства государств с административной автономией территорий (из 13 современных государств, построенных на этом принципе, лишь одно — федеративное).

Однако, анализ этих факторов, действующих в реальных условиях отдельных стран, в частности, в Украине, заставил на начальном этапе формирования полиэтнического государства отказаться от предложений по федеративному устройству государства, и закрепить на конституционном уровне оптимальный вариант для Украины — унитарное конституционно децентрализованное государство с административной автономией — Республикой Крым.

Глава 21 «Местное самоуправление» в проекте существенно дополнена. Однако и в этом виде не могла удовлетворять потребности в конституционном регулировании этого фрагмента конституционного строя. Органы местного самоуправления наиболее непосредственно связаны с населением, способствуют его самоорганизации, реальному переходу от управления местами к публичному самоуправлению мест (территориальных коллективов), легитимности всей системы органов власти, управления. Это, как верно указывал Закон от 26 марта 1992 г., вообще «...основы демократического устройства власти в Украине». А с учетом того, что фактически местное самоуправление в Украине не функционировало, ни опыта, ни определенных традиций, ни ценностных, в том числе устойчивых нормативно-правовых традиций не существовало, следовало, закрепив в проекте необходимость принятия конституционного закона о местном самоуправлении (ср.: ст. 194), расширить сферу непосредственно конституционного регулирования. Участники конституционно-проектных работ имели такую возможность, путем использования отечественного законодательства, Европейской хартии о местном самоуправлении, научно-практических наработок учрежденного Президентом Фонда содействия становлению и развитию местного и регионального самоуправления. В частности, следовало трансформировать в конституционные нормы основные принципы организации и деятельности этих органов, сформулированные в ст. 3 Закона от 26 марта 1992 г. Организационно-правовые связи между государственными органами и органами публичного (именно публичного, властно-полномочного) самоуправления должны были основываться только на законности и координации (взаимосогласование действий и актов органов). В этом смысл, проблемы управления территориями —

«...определение компетенции двух уровней публичной власти — государства и самоуправления»¹. Отношения между органами местного самоуправления, этими органами и органами территориального (общественного) самоуправления, формами территориальной самоорганизации населения (ст. ст. 2, 4, 55 — 57 Закона от 26 марта 1992 г.) должны фиксироваться на основе координации и реординации (предполагающей обязанность органа местного самоуправления реагировать на инициативу органа местного или общественного самоуправления).

Предполагалось, что в этих условиях вертикальные связи минимизируются, в системе публичной власти выделяются местные самоуправленческие органы в качестве самостоятельной подсистемы, решающие все вопросы, относящиеся к местным интересам и потребностям населения, а подсистема государственной власти и управления на местах будет действовать на территории через местные государственные органы (синтез известных мировой практике «общественной» и «государственной» теорий самоуправления). Это стало бы возможным при условии «...отказа от практики опеки со стороны государства в отношении органов самоуправления»².

Одним из важнейших достижений отечественного конституционализма являются положения раздела X «Охрана Конституции». Однако, во-первых, изменение наименования раздела (в прежнем варианте: Конституционный Суд) не повлекло изменения содержания³: по-прежнему объектом охраны является не конституционный строй, а Конституция; субъектный состав правоохранительной деятельности в этой сфере ограничен Конституционным Судом; не сохранена норма ст. 209 прежнего проекта (1992) о том, что общие суды не применяют законы, противоречащие Конституции, и вправе приостановить в этом случае судопроизводство и внести в Конституционный Суд представление о признании закона неконституционным.

¹ Кравчук Л. М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. М. Кравчук // Актуальні проблеми управління територіями в Україні / Адміністрація Президента України і інші. — Київ, 1993. — С. 4; См. также: Орзих М. Ф. Рационализация территориального устройства Украины — основа оптимального управления территориями / М. Ф. Орзих // Там же. — С. 30.

² Кравчук Л. М. Указ. соч. — С. 4.

³ См.: Орзих М. Заметки ученого на полях проекта Конституции / М. Орзих // Голос Украины. — 1993. — 3 окт. Ср.: Орзих М. Ф. Правовая охрана конституции в социалистическом государстве / М. Ф. Орзих, М. Е. Черкес, А. С. Васильев // Сов. государство и право. — 1988. — № 6.

Вообще высшая юридическая сила Конституции и прямое действие ее норм (ст. 6) предполагало не только восстановление указанного конституционно-проектного положения, но и существенное расширение круга юрисдикционных и административных субъектов (ср.: ст. 199), участвующих в охране конституционного строя. С другой стороны, расширение круга инициаторов конституционного производства, прежде всего за счет индивидуальных субъектов, как это предусмотрено во многих странах — в Австрии, Венгрии, Германии, России, Хорватии, Чехии. Председатель Конституционного Суда России М.Баглай назвал это одной из важнейших высот европейских стандартов конституционной юстиции¹.

Весна 1993 г. для Украины была временем резкого обострения социально-экономической и политической ситуации. Это был период, когда в соответствии с делегированными Верховной Радой Украины Правительству полномочиями (что противоречиво духу и букве Конституции), издавались правительственные декреты, фактически подменявшие законы в экономической сфере и вызывавшие острое недовольство практически всех слоев населения, политических сил. Естественно, что в этих условиях попытки Правительства продлить свои чрезвычайные полномочия не увенчались успехом. На этом фоне иницируется повторное обращение к проекту Конституции, который характеризуется как отражающий «авторитарные тенденции». Предлагается для принятия Конституции созвать Съезд Советов, а на переходный период принять Конституционный Закон².

Политические события конца 1993 г. — первой половины 1994 г., обострение противостояния законодательной и исполнительной властей, фактическая самоликвидация Конституционной комиссии, сопредседателями которой были Президент Украины Л. Кравчук и Председатель Верховного Совета Украины И.Плющ, приостановили официальную работу над проектом Конституции. Конституционная реформа велась в направлении внесения изменений в действующую Конституцию³, подготовки в условиях острой политической борьбы и юридических дискуссий Законов о власти⁴, научно-практической прора-

ботки конституционных правоположений юристами, политологами, экономистами⁵.

24 сентября 1993 г. предпринимается очередная попытка обращения Верховной Рады к проекту Конституции. Однако политическая ситуация явно не способствовала обсуждению конституционных проблем. Правительство окончательно теряет доверие, подписанный премьер-министрами Договор о создании экономического союза России, Украины, Белоруссии вызывает неоднозначную реакцию политиков и общества, одновременно идет подготовка к Всеукраинскому референдуму о доверии (недоверии) Верховной Раде и Президенту Украины. Проходят многочисленные демонстрации в Киеве с требованиями отмены референдума, отставки Правительства и самороспуска Верховной Рады.

В середине года происходит отставка Премьер-министра, проводятся досрочные выборы Верховной Рады и Президента. Подобные события происходили в России осенью 1993 г., однако предложенный Председателем Конституционного Суда России аналогичный вариант (одновременные перевыборы Президента и Парламента) был отвергнут Президентом, что могло привести к весьма для него неблагоприятным политическим последствиям. Россию тогда «спасло чудо» (А. Картунов) — переход парламентских оппонентов Президента к вооруженному противостоянию.

30 октября 1993 г. публикуется еще один проект Конституции Украины, подготовленный Рабочей группой, во главе с председателем Конституционного Суда Украины Л. Юзьковым. Если не обращаться к детальному анализу проекта, то в целом можно утверждать, что проект был ориентирован на парламентско-президентскую республику с весьма ограниченными полномочиями Президента и усилением позиций Верховной Рады, которая «может проводить расследования и слушания по любым вопросам, касающимся интересов государства и общества».

Этот проект также не внес кардинальных изменений в процесс подготовки Конституции, а Верховная Рада переключилась с обсуждения проекта на решение вопросов о порядке принятия Конституции: парламентом, специально образованным для этого органом, референдумом. Еще одна попытка 1 февраля 1994 г. принять решение об основных конституционных положениях также закончилась для Верховной Рады безуспешно, а 27 марта состоялись выборы нового состава Парламента.

¹ К десятилетию Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. — 2002. — № 4. — С. 5.

² Голос Украины. — 1993. — 25 мая.

³ См.: Конституционные и конституционно-проектные акты Украины / Составитель: М. Ф. Орзих. — Одесса, 1995.

⁴ Орзих М. Законопроекты о власти: сравнительно-правовой анализ / М. Орзих // Юридический вестник. — 1995. — № 1.

⁵ Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура завершення / Л.Юзьков // Закон і бізнес. — 1985. — 8 берез.

23 августа Председатель Верховной Рады И. Плющ, выступая на торжественном собрании, посвященном годовщине независимости Украины заявил, что работа над проектом Конституции «приоритетна среди комплекса тех вопросов, которые необходимо решать нынешней Верховной Раде».

Официальной датой возобновления конституционно-проектных работ принято считать 10 ноября 1994 г. — день принятия Постановления Верховной Рады Украины «О составе Комиссии по разработке новой Конституции Украины (Конституционной комиссии)»¹.

В отличие от Комиссии Верховного Совета Украины, работавшей с 24 октября 1990 г. до 1993 г., новая Конституционная комиссия, как указано в Положении о ней, действовала в качестве «временной общегосударственной комиссии» — впервые в практике конституционно-проектных работ была образована на паритетных началах и включала представителей всех ветвей власти, известных ученых и общественных деятелей². В ее составе — Президент Украины и Председатель Верховного Совета Украины, секретарь комиссии и 38 членов, из них 15 народных депутатов Украины и 15 лиц, назначенных Президентом, Председатель Конституционного Суда, по два представителя от Верховного Суда, Высшего арбитражного суда и Генеральной прокуратуры, один представитель Автономной Республики Крым. Первоначально было создано семь секций, при которых работали научные эксперты, а в мае 1995 г. образована Рабочая группа Комиссии³. Независимо от оценки этих организационных форм конституционно-проектных работ⁴, именно эти организационные структуры наработали II и III варианты проекта Конституции.

Практически одновременно с Конституционной комиссией и ее Рабочей группой действовала Согласительная комиссия, созданная Конституционной комиссией для разработки Конституционного Договора между Верховной Радой Украины и Президентом Украины, а затем с этой же целью эту работу продолжила Согласительная комиссия Верховной Рады.

Государственно-правовая ситуация была действительно весьма сложной, наблюдались в небольших временных пределах резкие колебания законодателя, связанные с преобладанием метода проб и ошибок — от ориентации на последовательную реализацию принципа разделения властей и определения правоположений о местном самоуправлении в качестве основ законодательства о власти (раздел III Декларации о государственном суверенитете Украины, ст. 69 Закона от 7 декабря 1990 г.⁵) до провозглашения полновластия Советов, исключительности полномочия Верховного Совета выступать «от имени всего народа», «единой системы Советов народных депутатов в Украине» (раздел II Декларации, ст. 1 проекта Закона «О местных Советах народных депутатов»⁶ — далее: проект I) или законопроектных и законодательных установок на огосударствление всей системы Советов, фактический отказ от идей местного самоуправления, установление контроля исполнительной власти над органами местного самоуправления (Законы Украины от 3 февраля и 28 июня 1994 г.⁷, проекта Закона «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине»⁸ — далее проект II)⁹.

Эта ситуация практически привела к параличу всех ветвей власти, неуправляемости страны, небезопасной тенденции «суверенизации» территорий в качестве рефлексии на стремление центральной власти ограничить возможности ис-

⁵ Декларация о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1990. — 331. — Ст. 429; О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении: Закон Украинской ССР от 7 декабря 1990 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1991. — №2. — Ст. 5.

⁶ О местных Советах народных депутатов: проект Закона Украины, подготовленный рабочей группой Комиссии по вопросам государственного строительства, деятельности Советов и самоуправления с участием отдела по вопросам деятельности Советов Секретариата Верховного Совета Украины и принятый Верховным Советом Украины в первом чтении 17 июля 1994 г.

⁷ О формировании местных органов власти и самоуправления: Закон Украины от 3 февраля 1994 г. // Голос Украины. — 1994. — 16 февр. О внесении изменений и дополнений в Закон Украины «О формировании местных органов власти и самоуправления»: Закон Украины от 28 июня 1994 г. // Голос Украины. — 1994. — 2 июня.

⁸ Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні: проект конституційного Закону України // Урядовий кур'єр. — 1994. — 6 груд.

⁹ Анализ проекта II осуществляется с учетом внесенных изменений и дополнений согласительной комиссии из представителей Администрации Президента Украины, народных депутатов Украины, сотрудников Секретариата Верховного Совета Украины по состоянию на конец декабря 1994 г. (см.: Власть нам нужна одна: власть закона // Голос Украины. — 1994. — 29 дек.)

¹ Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії): Постанова Верховної Ради України від 10 листопада 1994 року № 231/94-ВР // Голос України. — 1994. — № 219.

² Голос Украины. — 1994. — 18 ноября.

³ Выступление Президента Украины Л. Кучмы на специальном заседании Верховного Совета Украины 20 марта 1996 года // Голос Украины. — 1996. — 22 марта.

⁴ Голос Украины. — 1995. — 1 июня. Выступление Президента Л. Кучмы на специальном заседании Верховного Совета Украины 20 марта 1996 г и Аудитория аплодировала Советам // Голос Украины. — 1996. — 23 марта.

пользования регионального и местного потенциала территорий. Анализ создавшегося положения привел Председателя Верховной Рады к выводу о том, что основной причиной экономического кризиса является «устранение государства от управления экономикой»¹, а Президенту Украины позволил «утверждать, что разрушительные процессы в экономике имеют не только сугубо экономические причины. Несовершенная организация государственной власти, незавершенность разделения функций между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти — серьезные препятствия на пути к экономической стабилизации. И у нас есть только один путь — усилить государство...»², программные доклады Председателя Верховной Рады и Президента Украины нашли отражение в работе II Съезда судей Украины, на котором конструктивно обсуждались проблемы формирования судебной власти в Украине³.

В этот период активизируется доктринальная разработка конституционно-проектной проблематики. Л. Кривенко обосновывает вывод, что при предложенном в законопроекте о власти механизме «разрушается само разделение властей», ее фактически поддерживали народные депутаты Т. Проценко, обративший внимание на то, что в проекте Закона чувствуется «ощутимое преимущество» Президента «по сравнению с законодательной и судебной ветвями власти» и А. Стешенко, выразивший опасения по поводу выведения наделенных властью структур «из под контроля представительных органов».

Обращение в это время всех ветвей государственной власти к ее совершенствованию было обоснованным, но запоздалым, а законотворческая ситуация была бесперспективной. Небезынтересны в этом отношении наблюдения народного депутата Л. Снигача: «14 июля. Верховная Рада принимает в первом чтении Закон Украины о местных советах. 27 июля. Президент Украины направляет письмо с просьбой отложить рассмотрение закона во втором чтении до внесения им предложений. 25 августа. Президент сообщает, что подготавливаются предложения. 30 сентября. Президент направляет Обращение Совета регионов в связи с обсуждением проекта Закона Украины «О местных советах на-

родных депутатов». 5 октября он направляет в Верховную Раду предложения к этому проекту. 6 — 20 октября. Комиссия Верховной Рады с учетом предложения Президента включает подготовленный законопроект в повестку дня сессии. 30 ноября. Обращение Совета регионов, в котором высказывается целесообразность безотлагательно внести на рассмотрение Верховной Рады проект Закона Украины «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине». 2 декабря. Президент вносит проект конституционного Закона Украины «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине». Этим самым тормозится рассмотрение законопроекта о местных советах, а сначала, по просьбе Президента, необходимо рассмотреть только что внесенный проект. 9 декабря. Председатель Верховной Рады А. Мороз обращается с письмом к областным, районным советам, в котором просит обсудить указанный проект на сессиях советов, с участием депутатов поселковых и сельских советов и направить решения в Верховную Раду Украины в максимально сжатые сроки для учета мнения этой власти перед рассмотрением Закона. 15 декабря. Совещание представителей исполнительной и законодательной ветвей власти. Кучма высказывает в адрес Мороза замечание, что не надо было его проект направлять в местные советы. «Ваше письмо тоже не выполняется, как и мои указы». 16 декабря. Команда Президента. Подпалов Л. В., заместитель главы Администрации Президента Украины, дает указание всем советам, чтобы не проводили сессий. 18 декабря. Телефонные звонки из областных советов в Верховный: как нам действовать, если идет давление со стороны администрации Президента? Яцуба В. г. от администрации Президента. Предлагаю приостановить действие письма Председателя. Позиция Верховной Рады неизменна. Я обратился к совету, а не к председателям, которые, не посоветовавшись с депутатами, дали согласие на ликвидацию советов. 26 декабря. По оперативным данным, на 178 сессиях местных советов, где обсудили этот вопрос, только 13 процентов поддержали законопроект Президента. 26 декабря. На сессии Верховной Рады один из лидеров президентской команды, депутат Карпов, вносит предложение не принимать законопроект в первом чтении, то есть снять с обсуждения».

Однако к началу пленарных заседаний III сессии Верховной Рады (17 января 1995 г.) проекты I и II приняты в первом чтении, ни один из них не отозван соответствующими субъектами законодательной инициативы и потому при любом решении законодателя аналитическая работа по проектам сохраняла не только науч-

¹ Основные начала и направления становления экономики Украины в кризисный период: доклад Председателя Верховного Совета Украины А. А. Мороза на сессии Верховного совета 15 июня 1994 года // Голос Украины. — 1994. — 17 июля

² Выступление Президента Украины Леонида Кучмы на пленарном заседании сессии Верховного Совета Украины 22 декабря 1994 года // Голос Украины. — 1994. — 24 дек.

³ См.: Притыка Д. Судебная власть и Конституция / Д. Притыка // Голос Украины. — 1994. — 8 дек.

ный, но и практический смысл, особенно учитывая одновременную активизацию конституционно-проектных работ в стране.

Несмотря на различные подходы в проектах I и II к конституированию государственной власти, они поддавались общей оценке и прогнозу в случае их принятия законодателем — проекты требовали изменений в ориентации на формирование гражданского общества, разделение властей по модели «сдержек и противовесов», положение ветвей власти. Верховная Рада теряла «монопольное» право на представительную государственную власть, она либо оказывалась в «единой системе» с местными советами (например, I, ст. 1), либо лишалась ряда существенных полномочий по влиянию на формирование и деятельность исполнительной власти, ее судьба в конечном счете зависела от его «сговорчивости» с исполнительной властью (например, II, ст. 25); Президент, Кабинет Министров, советы «выстраиваются» в соподчиненную вертикаль (не только в части реализации советами государственных функций), их полномочия в обоих проектах недостаточно определены (даже по таким принципиальным вопросам как управление государственным имуществом — см., например, II, ст. 27 ч. 5 и ст. 34 ч. 3). Судебная власть формируется либо местными советами (по проекту I), либо Президентом (по проекту II), но в любом случае новеллизация ее организации на основе Концепции судебно-правовой реформы в Украине (одобренной Верховным Советом 28 апреля 1992 г.)¹ не предусматривалась; по-прежнему «размытой» оставалась контрольная власть, статус надзорных органов государства. Региональная политика, к которой шла Украина последние годы, идея создания конституционно-децентрализованного государства, отказ от «унифицированной гуманитарной политики государства»², «перенесение значительной части функций управления как экономикой, так и в особенности социальной сферой в регионы»³ теряют свои экономико-политические основания и юридический инструментарий.

Представляется, что несовершенство обоих проектов имеет единое объяснение: неопределенность «заданной» формы правления, которая в мировой теории и практике государствоведения не ограничена президентской, полупрезидентской или парламентской республикой, подобно тому

как разделение властей тоже имеет достаточно широкую вариативность и не ограничено «гибкой» и «жесткой» моделями, проведенные в последние 10 — 15 лет в разных странах реформы местного самоуправления также подтверждают большой диапазон выбора конструирования публичной власти на местах.

Законодательная техника и структурирование нормативного материала проекта II находились на более высоком уровне уже потому, что его наименование более точно отражает содержание в отличие от проекта I, где наименование проекта и его тезаурус уже его содержания, т.к. наряду с советами упомянуты другие формы территориального управления (самоуправления): комитеты и другие органы самоорганизации граждан, которым местные советы «могут делегировать часть своих полномочий» (ст. 5.5.), «органы самоорганизации граждан», «гражданские формирования», участвующие в охране общественного порядка и Государственной границы (24.4.2.), органы самоорганизации граждан, в отношениях с которыми председатель Совета представляет его (ст. 33.20.). Советы в ст. 1 именуются «представительными органами государственной власти и самоуправления на соответствующей территории» и, наконец, в ст. 29.30. используется термин «местное самоуправление». Здесь лишь следует заметить, что и наименование проекта II не совсем точно: государственная власть — одна из разновидностей публичной власти в государстве, включающей публичную самоуправленческую власть.

Более полно представлен раздел I проекта II, однако, во-первых, здесь, как и в проекте I, отсутствовала Преамбула с указанием на функциональное назначение Закона, его цели, пределы действия, его место в правовой системе (ср. раздел IX), во-вторых, общие положения не включали характеристику формы правления (государственного строя), нормативные принципы организации и деятельности публичной власти, легальные дефиниции базовых (ключевых) понятий Закона. Применительно к проекту это, прежде всего, местное самоуправление, самоорганизация граждан, гражданские формирования, административно-территориальные единицы, города общегосударственного значения, территории приоритетного развития. В проекте II это — принцип верховенства права (а не правового закона), принцип разделения властей (без указания модели), приоритет прав человека (в отношении каких прав и субъектов — народа, государства, нации, корпоративных, коллективных прав и т.п.?). Введены, например, такие полисемантические понятия как территориальный коллектив (который по смыслу Закона отождест-

¹ Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII // Голос України. — 1992. — № 152.

² Голос України. — 1995. — 2 февр.

³ Путем радикальных экономических реформ. Доклад Президента Украины об основных принципах экономических реформ // Голос України. — 1994. — 13 окт.

влен с проживающим на территории населением), местная жизнь, территориальное самоуправление, административная служба.

Вряд ли выходит за пределы декларативности положение о том, что народ является одновременно носителем суверенитета, единственным источником государственной власти и субъектом ее осуществления «через систему государственных органов» (II, ст. 2). В ст. 3 (и соответственно — в др. разделах) следовало бы выделить контрольную власть и публичную самоуправленческую власть, указать на административные суды в системе судебной власти. Техника построения статьи (ср.: ч. 2 и 4 с ч. 3) предполагает исключения из нее порядка формирования Правительства.

Последовательность в акциях по государственному строительству, создание и деятельность Совета регионов требовали формирования двухпалатного парламента (ср.: ст. 6), разграничения понятий государственного устройства и административно-территориального деления (ср.: ст. 18 ч. 9 и ст. 27¹), а при определении компетенции парламента — повторения формулы, подобной последней части ст. 27 в отношении компетенции Президента. Необходимо было предоставить Парламенту право вотума недоверия не только Правительству, но и отдельным его членам, а также сформулировать принцип влияния парламента на процесс формирования правительства (ср.: ст. 24), Совета национальной безопасности, инициирования и проведения референдума (ср.: ст. 29). Недостаточно четко была разграничена компетенция в системе государственной исполнительной власти — типичным примером является принципиальный вопрос управления государственным имуществом (ср.: ст. 27 ч. 5, ст. 34 ч. 2, ст. 47 ч. 3).

Восстановление разрушенной Законом Украины от 3 февраля 1994 г. вертикали исполнительной власти не вызвало принципиальных возражений. Однако следовало учесть опыт работы Представителей Президента и их взаимоотношения с местными советами, особенно по разграничению их компетенции.

В этой связи особое внимание следовало уделить организации и деятельности местного самоуправления, исходя из классических о нем представлений и отечественного опыта². Содержа-

тельная значимость проблемы для становления и развития независимых государств нашла отражение еще в докладе Турэ по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции (1790 г.), затем — в специальном правовом положении Конституции Бельгии (1831 г.), оказавшей наряду с французскими Конституциями XVIII в. большое влияние на конституционную теорию и практику о четвертой власти в государстве — муниципальной и, наконец, — в известном труде А. Токвиля: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки: они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретает. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности»³.

В проекте II правового положения о местном самоуправлении находятся в одном разделе с органами государственной исполнительной власти, что, видимо, отражает представления инициаторов проекта о местном самоуправлении. Это предположение подтверждается весьма «размытой» формулой о местном самоуправлении в ст. 4 проекта, неясным указанием в ст. 18 на «формирование представительных органов государственной власти» (каких?), управленческих полномочий Кабинета Министров в отношении органов местного самоуправления (ст. 34 ч. 10), наконец, объемом нормативного материала по этому предмету (4 статьи из 56). Позиция разработчиков проекта I выражена председателем соответствующей комиссии А. Стешенко: «В нынешних экономических и социальных условиях идти путем самоуправления — значит еще больше усложнить ситуацию в центре и на местах, зайти в политический тупик, ...Советы являются представительными органами государственной власти на соответствующей территории... Председатели Советов всех уровней и их исполнительные комитеты по вопросам осуществления полномочий государственной и исполнительной (т. е. публично-самоуправленческой исполнительной — *Авт.*) власти, по проекту Закона, подчинены Кабинету Министров, а также председателям и исполнительным комитетам

¹ Орзіх М. П. Державний устрій України: концепція конституційної моделі / М. Орзіх // Вісник Академії правових наук України. — 1993. — № 1.

² Подробнее см.: Карлов А. А. Формирование института местного самоуправления / А. А. Карлов. — Киев, 1993; Фадеев В. А. Муниципальное право России / В. А. Фадеев. — М., 1994; Орзіх М. П. Державний суверенітет і місце самоврядування в умовах формування правової

держави України / М. Орзіх // Правова держава. — Вип. V. — К., 1994.

³ Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. — М., 1992. — С. 65.

Советов высшего уровня». Наряду с этим отмечается, что законопроектные конструкции «не уничтожают идею самоуправления»¹.

Действительно, при весьма редком упоминании термина «самоуправление» территориальная самоорганизация граждан в проекте II описана более подробно и, возможно, поэтому дает больше оснований для конструктивной критики.

Во-первых, декларирование советов как составной части системы советов ставит их в однопорядковое отношение с Верховным Советом, но одновременно местные советы объявляются «органами государственной власти и самоуправления» (ст. 1.1.), устанавливается их обязанность реализовывать «решения вышестоящих (!) органов государственной власти» (ст. 1.4.), запрещается «вмешательство других (!) государственных органов» в бюджетный процесс, предполагается право Советов обращаться с иском в суд по поводу актов «других (!) органов государственного управления (!)» (27.1.5. — ср.: 41.2.), а в ст. 9 указывается на то, что Советы «действуют независимо и самостоятельно». В ст. 36.3. констатируется, что исполком «независим в выборе форм и методов своей деятельности». Однако отношения двойного подчинения распространяются не только на Советы и их исполкомы, но и на структурные подразделения исполкомов. Так неточность в определении природы Советов влечет искаженные юридические конструкции.

Естественным следствием этих законопроектных установок является унификация структур, компетенции, форм деятельности местного управления (самоуправления). Исключение допускается, видимо, даже не для всех городов общегосударственного значения (ст. 11.8., 16.2.), а только для городских советов Киева и Севастополя (ст. 9.2).

Во-вторых, проект не использует категорию «территориальный коллектив», пользуясь терминами «граждане Украины», «трудящиеся всех национальностей», «граждане, которые проживают на территории» (ст. 1.2, 3), «население административно-территориальных единиц» (ст. 15.2.). Эти термины применительно к предмету закона не имеют смысловой определенности и не могут заменить «территориальный коллектив» при признании в проекте самоуправления и самоорганизации граждан.

Вряд ли верным было указание на то, что советы получают полномочия (компетенцию) непосредственно от граждан. Компетенция устанавливается государством. Граждане легитимируют советы, которые должны выражать инте-

ресы территориального коллектива в сочетании с интересами государства (ср.: ст. 1.2, 3). Это — принципиальное положение: интерес положен в основу всех научно-практических моделей местного управления в мире. Первенство общегосударственных интересов при решении «всех вопросов местного значения» (ст. 1.3.) противоречит идее самоуправления².

В-третьих, в ст. 10.1. следовало учесть содержание ст. 11.5. (о бюджете района в городе), а ст. 1.15.6., сохранив бланкетность, требовала конкретизации применительно к уровням Советов.

В-четвертых, в отличие от ст. 16.9. в ст. 16.4. компетенция совета декларативна в связи с тем, что не указаны организационно-правовые последствия неисполнения нормы. То же следует отнести к ст. 17.4., 26.1. Нет четкого указания на пределы полномочий местных Советов, когда их решение является окончательным и может быть оспорено (приостановлено, отменено) лишь на основании закона в законно установленном порядке судебным или иным юридическим органом.

Целесообразно было выделить раздел, посвященный полномочиям Советов в области кадровой политики, правового статуса служащих Советов (в свете Закона Украины «О государственной службе» и распространения его на основании Постановления Кабинета Министров от 18 апреля 1994 г. на должностных лиц Советов), роли Советов в подборе, расстановке, переподготовке, повышении квалификации кадров на территории Совета (ср.: ст. 17.4., 18.2.10., 21.1.2., 21.4., 33.23.). При этом необходимо было четко закрепить решающие функции Советов (исполкомов) по определенным категориям должностных лиц и порядок согласования по другим категориям.

Компетенционные позиции следовало конкретизировать по уровням Советов, особенно при разграничении компетенции области и города общегосударственного значения, города и района в городе. Например, указание на то, что к ведению всех уровней Советов относится отвод земельных участков, передача их в собственность, регистрация права собственности и пользования землей (ст. 22.1.1, 12,) на практике неминуемо приведет к коллизиям.

Вряд ли целесообразно было относить к исключительному ведению всех местных Советов (в т. ч. в городах с районным делением) передачу в пользование земельных участков, утверждение участковых инспекторов милиции, созда-

¹ Голос Украины. — 1994. — 21 июля.

² См.: Орзих М. Ф. Интерес в системе местного самоуправления / М. Ф. Орзих // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. — К., 1993.

ние органов самоорганизации граждан (ст. 29.2.26, 7.2.3.).

В-пятых, содержание регламента Совета явно ограничено (ср., например, ст. 30.8. и 31.14.), то же в отношении функций постоянных комиссий (ср., например, ст. 31.2. и 31.5.).

В-шестых, правовое положение председателя совета закреплено в ст. 3.33. Однако, если в ст. 3 председатель в отношении совета определяется как исполнительный орган, то в ст. 33.4.1. он представлен как (единоличный) орган государства. Несмотря на избрание председателя населением, досрочное прекращение его полномочий может быть осуществлено Верховной Радой и местным советом по мотивам юридического свойства, но без участия соответствующих юридических (судебных) учреждений (ст. 45.1.2.).

Вообще организационно-правовое обеспечение деятельности советов, представленное в проекте, вызвало критику, прежде всего потому, что правовые вопросы решаются без определенного законом участия юридических учреждений. Это касается взаимоотношений Верховного и местных советов (по смыслу ст. 1.1. — это единая система), местных советов и их органов (ст. 5), председателей местных советов. Не предусмотрена возможность принятия положений, уставов территориальных единиц, особенно имеющих «свой» территориальный коллектив (населенные пункты).

Административные (компетенционные) договоры лишь упомянуты в проекте (например, ст. 5.4.). Право обращения в суд, право приостановления и отмены актов управления (например, ст. 27.1.5, 8., 27.2.3., 40.1.) лишь констатируются без указания механизма и процедуры их реализации. В ст. 30.11., 33.6., 35.5. не указаны временные пределы действия решений совета и его органов. Некоторые важные элементы правового статуса депутата «попали» в статью, посвященную полномочиям по обеспечению общественного порядка (ст. 27.1.4.), а члена исполкома — в статью, посвященную полномочиям исполкома (ст. 36.4.). Также в ненадлежащем месте решаются вопросы о проведении референдума, о гражданстве, о регистрации предприятий и субъектов местного самоуправления, о выборах судей (см.: ст. 27.1.12., 2.1., 6.3., 7.1., 8.4.), не выделена ответственность советов и органов территориального самоуправления перед гражданами, территориальными коллективами.

Несмотря на критические замечания в научных и публицистических работах существенных позиций проектов, разногласий в парламенте и его комиссиях, 8 июня 1995 г. Конституционный Договор между Верховным Советом и Прези-

дентом Украины «Об основных началах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины» был подписан и вступил в силу.

Определение его роли, значения и перспектив для развития государства, конституционного процесса в стране было неоднозначным, нередко противоречивым¹, но несомненно, что «Конституционный Договор стал частью новейшего конституционного процесса в Украине», а «Закон о власти имплементирован в существующее конституционное поле»².

Это оказывало значительное влияние на конституционно-проектные работы, на деятельность Конституционной комиссии и ее Рабочей группы, на содержание проекта Конституции Украины, подготовленного Рабочей группой 15 ноября 1995 г. (далее: проект II) и после доработки одобренного Конституционной комиссией 2 марта 1996 г. и представленного 18 марта Верховному Совету Украины (далее: проект III) с приложением замечаний членов комиссии³. Есть основания полагать, что разработчики проектов оказались под «жестким» воздействием идей Договора, включая не только уточняющие и совершенствующие положения (например, см. ст.: 2, 9, 14, 36, 74 и др. проекта III — ср.), но и правоположения, не улучшающие проект Конституции 1993 г. (далее: проект I) и даже, в ряде случаев, проект II. В то же время не использовались разумные формулировки Конституции Украины 1978 г. с изменениями и дополнениями (например, ср. ст. 56 Конституции Украины, наименования разделов III и V проектов II, III со ст. 50, наименованием разделов VI и IX проектов II и III)⁴.

Но, естественно, главное влияние Закон о власти оказал на конституирование формы правления, разделение властей. Председатель Верховной Рады А. Мороз в этой связи констатировал: «Ослабление авторитета всех ветвей власти...», необходимость усиления функций парламента, прежде всего контроля за исполнительной властью, разграничение «на самом деле»

¹ Головатый С. Конституция отстала от реалий. Поэтому был нужен Конституционный Договор / С. Головатый // Голос Украины. — 1995. — 28 июня; Носов В. Прелюдия сыграна. Драма еще впереди / В. Носов // Там же. — 1996. — 28 июня.

² Головатый С. Указ. соч.

³ Урядовий кур'єр. — 1996. — 21 берез.; Голос України. — 1996. — 20 марта.

⁴ Орзих М. Заметки ученого на полях проекта Конституции / М. Орзих // Голос Украины. — 1992. — 3, 7, 20 окт.; Орзих М. Критические заметки по проекту новой Конституции Украины / М. Орзих // Юридический вестник. — 1994. — № 1.

функций властей¹. А Президент Украины Л. Кучма подчеркивал необходимость укрепления исполнительной власти, считал, что именно это — «необходимая предпосылка выхода из глубокого социально-экономического кризиса»².

Что касается находившихся в работе Верховной Рады конституционных проектов, то их юридический анализ вызывал прежде всего сомнения в совершенстве «усеченной» структуры проектов I, II (ср.: разделы I, II, III, IX этих проектов с разделами I, II, III, IV, IX проекта I), которая к тому же не полностью удовлетворяла требованиям законодательной техники, изложенным в разделе III проекта Закона «О нормативных правовых актах в Украине», представленного Комиссией по вопросам правовой политики и судебно-правовой реформы Верховной Рады (в мае 1995 г.). В отличие от проекта I в проектах II, III не были выделены главы, не соблюдено структурное единство (см. Раздел IX), в последних двух разделах содержался материал, который надлежало изложить в постановлении о введении в действие Конституции. Требовали уточнения, например, наименования раздела I «Общие положения», раздела II «Права и свободы человека и гражданина» (упущены обязанности — ср.: ст. 61 — 64), раздела VI «Кабинет Министров Украины. Другие органы исполнительной власти» (Президент в состав этих органов не включается и его положение в свете ст. 6 — о разделении государственной власти — остается неопределенным), к «другим органам» отнесены «другие центральные органы» и главы государственных администраций на местах, т. е. предполагаются какие-то «другие» органы, не обозначенные в конституции, образование которых ограничено лишь пределами бюджетных средств (ст. 105 п. 13 проекта III).

Несовершенство законодательной техники по некоторым позициям отражается на технологии и содержании проекта. В ст. 5 не указана видовая принадлежность Республики Украины (это указание способствовало бы четкости определения государственного строя, «сняло» бы ряд замечаний, относящихся к разделению властей и компетенции). Существенной представляется купюра в ст. 30 (ср.: ст. 28 проекта I), исключающей гарантию тайны исповеди. Заслуживает поддержки введение в статью положения о запрете признания определенной религии государством обязательной, однако запрет должен быть более универсален: «любая религия не может быть признана государственной или обязательной». Следовало восстановить в ст. 31 запрет

на тайные объединения граждан (ср.: ст. 32 проекта II). В ст. 114 п. 5 полномочие Кабинета Министров — «организация управления объектами государственной собственности» оставляет открытым вопрос о субъекте управления. По тексту подлежало уточнению состав гражданства (например, ст. 73, 74, 102 ч. I — ср. ст. 102 ч. II).

Вряд ли целесообразно в Основном Законе использовать оценочные понятия, например, «немедленно» (ст. 24, 95), «одновременно» (ст. 142), к этому же типу понятий (конституционных терминов) относятся «наивысшая социальная ценность» человека (ст. 3), обязательность «основного общего образования» (ст. 48). Эти и другие подобные понятия не имеют однозначного смыслового «наполнения», не способны выполнять инструментально-нормативные функции на практике. Ряд норм включают понятие «территориальной целостности» (ст. 2, 14, 32, 101, 155 и др.), с которой связаны достаточно серьезные праворегулятивные и правоохранные последствия, но применение этой нормы, например, в случаях решения вопросов, относящихся к государственному устройству, федерализму и регионализму, могут привести к нарушению законности, прав человека и т.п.

Системообразующая роль Конституции в отношении формирующейся правовой системы Украины³, обоснованное определение Президентом Украины Л.Кучмой Конституции как «непременной предпосылки и фундамента создания всей правовой базы в государстве» требовали не только совершенства нормативной техники, технологии, юридической логики, но и создания конституционного (юридического) тезауруса, примененного в различных отраслях права.

В этом отношении отказ проектов II, III от раздела «Гражданское общество и государство» (ср.: проект I) не способствует формированию новых отношений между обществом (наиболее высокой социальной универсалией) — гражданским обществом (ассоциацией граждан, действующих в правосвободном пространстве) — государством (социальным домом человека), отбрасывает на периферию социально-правовых интересов важнейшие для любого государства проблемы собственности, семьи, образования, культуры и науки, снижает уровень регулирования отношений предпринимательства и государства. Еще более необоснованным является отказ от «конституционного строя» как фунда-

¹ Голос Украины. — 1995, 23 авг.

² Там же, 28 авг.

³ См.: Орзих М. Ф. Конституция — системообразующая основа права Украины: прикладные проблемы / М.Ф. Орзих // Правовая система України: теорія і практика. — Киев, 1993.

ментальной, основополагающей категории конституционализма (ср. раздел I проекта I) и использования этой категории лишь в правоохранительной лексике ст. 14, 32 и др.

В проектах не отражена система конституционного законодательства (видимо, подразумевается его отождествление с Конституцией), не указана номенклатура конституционных законов, среди актов Президента появились (ср.: ст. 107 проекта II) наряду с указами и распоряжениями также универсалы (юридическая природа которых требовала конституционного определения).

Не имеет объяснений трансформация правового материала по собственности, которая «преподносится» в виде правоохранительной декларации о защите «всех форм собственности и хозяйствования» (ст. 12), либо как объект управления или содействия государства (ст. 114 п. 5), либо как субъективное право граждан (ст. 36), которое представлено в качестве развернутой характеристики частной собственности. Таким образом утрачено конституционное закрепление системы форм, видов, режимов собственности, а, например, коллективная или корпоративная собственность территориальных коллективов (общинная или коммунальная собственность, учитывая терминологию ст. 44, 48, 141 и др.) именуется «коммунальной (!) собственностью территориальных общин (!)» (ст. 140).

Остается непонятным словосочетание «суверенная и независимая» Украина (ст. 1, 78, 103), особенно, в свете правового статуса Президента, являющегося «гарантом государственного суверенитета» (ст. 101). Видимо, здесь следовало использовать формулировки Декларации о государственном суверенитете Украины, хотя в научно-практическом отношении они тоже нуждаются в уточнении¹.

Нормативно-правовой постатейный анализ проектов подтвердил необходимость критического отношения к достаточно принципиальным конституционно-проектным положениям. Это относимо и к сохранению ряда вызвавших критику автора положений проекта Конституции 1992 г., а также некоторых новых конституционно-проектных норм.

В частности, ст. 19 ч. 2 необходимо было дополнить указанием на «возраст» в качестве недопустимого основания для установления льгот или ограничений, кроме установленных законом. Уточнения требовала ст. 21, в которой, во-первых, не указаны все виды гражданских со-

стояний человека (беженцы, вынужденные переселенцы и др.), во-вторых, выделены лица без гражданства из состава иностранцев, но это допустимо только в отношении иностранных граждан (ср.: ст. 1 Закона Украины от 4 февраля 1994 г. «О правовом статусе иностранцев»).

В ст. 22 необходимо было отразить отношение к смертной казни — наказанию, перспективы дальнейшего применения которого после вступления Украины в Совет Европы требовало решения (ср.: ст. 21 проекта I).

Усеченной в сравнении с проектом I (ст. 39) оказалась ст. 38 за счет участия профессиональных союзов в установлении условий труда и, кроме того, часть II о гарантиях от «незаконного увольнения» следовало дополнить: «или отказа наймодателя от продления (возобновления) трудового контракта, за исключением случаев, прямо указанных в законе». Более универсальной представляется норма ч. 1 ст. 48 проекта I, не ограничивающая (в ср. со ст. 50 проекта III) защиту прав человека и гражданина судебными средствами.

Демократична и более точна в сравнении с проектом I норма о праве граждан на юридическую информацию (ст. 52), однако гарантии этого права, содержащиеся в проекте I, исключены (о недействительности актов, не доведенных до граждан) и в совокупности со ст. 64, устанавливающей правило о том, что «незнание законов не освобождает от юридической ответственности», это право теряет вообще гарантированность.

Предлагалось ввести ограничения в отношении обратной силы закона (во времени) — только применительно к законам, устанавливающим обязанность или ответственность граждан (ср.: ст. 53).

Предположение об ограничении в конституционном статусе человека (ст. 60) в контексте ст.ст. 16, 17 следовало заменить на указание возможности ограничения в реализации прав и свобод человека.

В свете конституционной декларации о единственном источнике государственной власти — народе, который осуществляет власть не только через органы государственной власти, но и непосредственно, серьезную критику вызывает раздел III, регламентирующий эту важнейшую форму демократии, средство воздействия народа на власть. Здесь предлагалось восстановить наименование раздела (в проекте I — раздел IV «Прямое народовластие») и содержание, особенно это относится к народной законодательной инициативе (ср.: ст. 70 проекта II), возможности решать вопросы о межгосударственных союзах референдумом (ср.: ст. 65 проекта II).

¹ См.: Орзих М. Ф. Суверенитет республики и местное самоуправление / М. Ф. Орзих // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. — К., 1990.

Лаконично, в общих положениях, даже в сравнении с проектами I, II, изложен материал о выборах, но представлена общая конституционная характеристика избирательной системы и процесса. Кроме того, вряд ли возможно лишать недееспособных граждан права голоса (ст. 66). Здесь допустимо устанавливать ограничения на реализацию права или приостановление действия права.

С этим разделом корреспондируют другие правоположения. В частности, исключительность полномочий Президента на объявление (назначение) всеукраинского (общегосударственного) референдума в связи с народной инициативой (ст. 68 ч. II и 105 п. 6), реализация которой существенно усложнена (ср.: ст. 13 Закона Украины от 1 июля 1991 г. «О всеукраинском и местном референдумах», ст. 97 проекта I). Одновременно обращает внимание ст. 76, освобождающая депутатов и сенаторов от императивного мандата избирателей, которым остается «приберегать» свое мнение о их работе до очередных выборов. К тому же не исключается совместимость мандата депутата и сенатора с иными видами деятельности (ч. 3 ст. 76), что таит в себе ряд опасностей.

В этой же связи обратил внимание отказ от конституирования территориальной самоорганизации граждан на местном уровне (ср.: ст. 2, раздел V Закона Украины от 26 марта 1992 г. «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении»).

Разделы IV, V, VI, VIII, посвященные конституционному статусу законодательной, исполнительной, судебной властей, сложно было обсуждать без ясного определения типа государственного строя (формы правления, вида республиканского строя — президентского, парламентского и т.д. — ср. ст. 5). Однако при любом решении вызвал сомнения бикамерализм (двухпалатная структура) Национального Собрания по основаниям, уже неоднократно обсуждавшимся в литературе¹, особенно это относится к одномерному представительству в сенате различных по ряду параметров областей. Это допустимо в условиях реальной регионализации стран, а не сохранения архаичного административно-территориального деления на два с половиной десятка областей, считающихся объектами региональной политики.

Декларированный в ст. 6 принцип разделения властей предполагает систему сдержек и противовесов одной власти другой. Однако, опре-

деление кадровой политики, преимущественный способ формирования кадров высших элементов всех ветвей власти путем назначения (ст. 85, 87, 105, 124 проекта III — ср., например, ст. 130 проекта II, раздел VIII проекта I), весьма ограниченные возможности парламентского контроля за исполнительной властью (ст. 86) не обеспечивают этот механизм.

Специального анализа требует правотворческий процесс. Недоумение вызвало ограничение субъектов законодательной инициативы за счет исключения из числа субъектов Кабинета Министров (должного быть одним из главных «поставщиков» законопроектов и в этом качестве являющегося объектом парламентского контроля), комитетов Национального собрания (ср.: ст. 92 проекта II и ст. 117 проекта I), а также Верховного Суда и «высших» судебных органов специализированных судов. Предусмотренный проектом I приоритет законопроектов, внесенных в порядке народной инициативы (ст. 117), заменен фактически президентской инициативой (ст. 33 проекта III). Сохранив содержание ч. 2 ст. 93, следовало сохранить правоположение ч. 2 ст. 117 проекта I. Функция Президента по «одобрению» принятого закона (ст. 95) представляется искусственной. Президент подписывает и официально обнародует (промульгирует) закон (ср.: ч. 3 ст. 95).

Законодательная и исполнительная власти определены по субъекту, судебная, по непонятным причинам, определена по виду деятельности (раздел VIII) — правосудие. Возражения вызывает назначение судей всех уровней (кроме Верховного Суда) — (ср.: ст. 154 проекта I).

Раздел IX «Территориальное устройство» фактически сведен к административно-территориальному делению, термин «регион», используемый в ст.ст. 140 и 141, не получает социально-правовой определенности, консервируется прежняя система территориального устройства, исключающая возможность учета «исторических, экономических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций» (ст. 130) в связи с отказом от допущения формирования «других территориальных образований» (ст. 137 проекта II). Предлагалось, во-первых, определить состав территориального устройства (отличая его от «административно-территориального устройства» — ст. 137).

Во-вторых, необходимо было «разгрузить» ст. 87 п. 2, устанавливающую полномочия Сената в сфере территориального устройства, предусмотрев полномочия только по образованию территориальных единиц, областей, установлению городов государственного значения, свободных экономических зон. В-третьих, следовало отнести

¹ См., например, статьи А. Колодия, В. Копейчикова в газете «Урядовий кур'єр». — 1996. — 25 янв. и статью В. Светлановой в газете «Голос України». — 1996. — 3 февр.

к полномочиям местного самоуправления районное деление и определение границ районов, определение категорий населенных пунктов (кроме тех, которые определяются Сенатом), наименование и переименование населенных пунктов (с предварительным проведением местного референдума).

Раздел XI «Местное самоуправление» не удовлетворял потребности в конституционном регулировании этого фрагмента конституционного строя. Следовало конституционно закрепить первичный субъект местного самоуправления (ст. 47 Конституционного Договора) — территориальный коллектив, отличающийся от населения, «проживающих» в населенных пунктах (ст. 138), формы непосредственной демократии, правосубъектность, включая международную, органов местного самоуправления, их право на “самостоятельное” определение системы управления территориальной единицей, “самостоятельный” бюджет и финансовые отношения с государством, основанные на нормативной бюджетной обеспеченности одного жителя и обязанности государства возместить затраты органов местного самоуправления, возникшие вследствие неправомерных или нецелесообразных решений органов государственной власти (ср.: ст. 146 проекта II).

Автор предлагал предусмотреть право всех самоуправляемых территорий самостоятельно,

на основе закона, принимать свои уставы, положения, хартии и т.п. Законами должен быть установлен только статус территориальных единиц, городов государственного значения, столицы государства (ср.: ст. 92 п. 25).

Многие из этих замечаний были учтены при доработке проекта Рабочей группой и Конституционной комиссией. Некоторые, достаточно серьезные положения, остались в прежней конституционно-проектной формулировке и, видимо, свидетельствовали о необходимости дальнейшего совершенствования конституционных положений.

Однако в целом проект Конституции Украины, представленный в начале 1996 года в Верховную Раду, являлся достаточно совершенной и дееспособной нормативно-правовой моделью конституционного строя Украины, которая была закреплена в Конституции Украины 1996 года и в общем положительно оценена признанным европейским авторитетом в сфере конституционного права — комиссией Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия)¹.

¹ Висновок Комісії Ради Європи (Венеціанської комісії) «Про конституційну ситуацію в Україні», п.10 Документ 994 а 36, редакція від 17.10.2010 [Електронна версія] // Режим доступа: Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради.

ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха. — К. : Юринком Интер, 2013. — С. 146—164.

Принятие новой Конституции Украины не завершает конституционных преобразований, не может быть отождествлено с ними. Во-первых, нужно разграничивать их разные формы, прежде всего, конституционную модернизацию и конституционное реформирование. Во-вторых, следует учитывать, что конституционные преобразования в Украине начались с изменений и дополнений Конституции Украинской ССР, приостановлением действия ряда ее глав и фактическим регулированием некоторых конституционных отношений текущим законодательством. Наконец, принятие Конституции — это лишь этап конституционных преобразований — создание нормативно-правовой модели конституционного строя Украины. Этот этап начался с принятия Декларации о государственном суверенитете Украины, Акта провозглашения независимости Украины, Закона Украины «О правопреемстве Украины», Концепции новой Конституции и проекта Конституции Украины.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что приведенные в соответствующих разделах монографии этапы подготовки и принятия Конституции Украины имеют не только познавательный или историко-теоретический смысл. Это — источник исторического толкования права — самостоятельного и достаточно эффективного способа толкования правовых норм, который нередко оказывает решающее влияние, при исчерпании других способов толкования, на правотворческую и правоприменительную деятельность.

Наконец, при всей сложности пройденного пути к установлению демократического, правового и социального конституционного строя принятие Конституции — это лишь первый его этап — создание нормативно-правовой модели украинского конституционализма. Впереди не менее серьезные и сложные задачи: формирования конституционного (массового и индивидуального) сознания; органическое «встраивание» законодательства страны и юридической практики в систему конституционализма, обеспечение динамики развития конституционных отношений;

наработки специального «набора» средств защиты конституционного строя и конституционной законности.

Решение этих задач зависит от степени реальности Конституции, реализации конституционных правоположений. «Конституция Украины вводится в действие со дня её принятия» (ст. 160). «Нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия» (ст. 8). Это означает, что, во-первых «Законы и другие нормативные акты, принятые до вступления в силу настоящей Конституции, являются действующими в части, не противоречащей Конституции Украины» (п. 1 Переходных положений Конституции), во-вторых, нормы Конституции, не соответствующие Переходным положениям, на определенный ими срок не действуют или действуют с ограничениями и поправками, предусмотренными Переходными положениями, в-третьих, конституционные права и свободы человека и гражданина осуществляются и защищаются судом непосредственно на основании Конституции (ст. 8); в-четвертых, никто не может быть принужден к тому, чтобы делать то, что не предусмотрено законодательством, которое не может противоречить Конституции; в-пятых, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами (ст. 19); в-шестых, в случаях наличия отсылки в конституционной норме к текущему законодательству (бланкетные и отсылочные нормы) эта норма действует через соответствующий закон, в этих случаях Конституция содержит только базовые правовые положения, требующие определенной детализации в конкретных нормативно-правовых актах.

Дальнейшее развитие конституционных преобразований в стране осуществлялось на основе и в направлении обеспечения реализации конституционных норм. Уже при принятии Конституции было ясно, что нужна подготовка и издание (или пересмотр, изменение, дополнение,

новая редакция) не менее полутора сотен законодательных актов, среди них большинство — конституционные законы.

В отличие от конституционно-проектных вариантов в Конституции не определялся в качестве источника конституционного права конституционный закон и предполагалось, пожалуй, тождество между Конституцией и конституционным законодательством. Фактически законодатель вынужден будет найти и легально определить критерии разграничения Конституции, конституционных законов, текущего, обычного законодательства.

Одновременно в теории и практике конституционного права Украины возникла острая необходимость толкования конституционных норм Верховной Радой Украины (п. 6 Переходных положений), а после образования Конституционного Суда — этим органом. Системообразующая функция Конституции относительно правовой системы страны требовала становления системосохраняющего механизма, представленного прецедентами, презумпциями, фикциями, преюдициями, путями преодоления и восполнения пробелов в законе, коллизионными нормами, а также конституционными соглашениями и декларациями, обычаями, международно-правовыми стандартами. Здесь главное — конституционное определение иерархии этих элементов прежде всего в отношении закона, возможностей субсидиарного применения конституционного или отраслевого законодательства, определение границ правосвободного пространства, связанного с конституционными нормами, установленными в ст. 19 Конституции: «Правовой порядок в Украине основывается на положениях, согласно которым никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины».

Другое направление развития конституционных преобразований — критический анализ конституционных положений в процессе проверки их на выполнимость и эффективность в конституционной практике, на научно-теоретическую и практическую обоснованность. Это проявилось уже при аналитических и экспертных оценках проектов, представленных Конституционной комиссией и согласительных специальных рабочих комиссий (групп), которые работали параллельно с ней. Некоторые из этих аналитических критических оценок были учтены в предложенном Верховной Радой варианте проекта и в принятой Верховной Радой Конституции.

Не исключается возможность подготовки и принятия поправок, изменений и дополнений в Конституцию. Это допускали и сопредседатели Конституционной комиссии Председатель Верховной Рады Украины А. Мороз и Президент Украины Л. Кучма¹. «Нам предстоит еще много работать над усовершенствованием статей ... придется и законами кое-что исправлять», — считал сопредседатель Конституционной комиссии А. Мороз, хотя относил этот процесс на перспективу².

Возможно, недовольство содержанием Конституции не было бы настолько острым, если бы в процессе ее подготовки было бы достигнуто соглашение о формировании правительства парламентским большинством. Это проявилось уже в ходе парламентских выборов 1998 года и, особенно, во время президентских выборов 1999 года, когда, по предположениям некоторых изданий, основное содержание переговоров между претендентами на пост Президента — «перераспределение полномочий власти в треугольнике: Президент — Правительство — Верховная Рада. Речь шла о предстоящих изменениях в Основном Закон, по которым полномочия главы государства значительно сокращались, а следовательно — расширялись полномочия Кабинета Министров и Парламента»³.

Реализовать эти предположения в условиях политической ситуации 1999 — 2000 гг. было маловероятно, а жесткость Конституции Украины делала это вообще невозможным. Хотя исторические примеры изменения «жестких» Конституций свидетельствуют о том, что практически эти изменения возможны и, при определенной ситуации, подобной той, которая описана, необходимы. В частности, Конституция США была дополнена весьма существенными поправками в первые два года её действия (по количеству они составили чуть меньше половины поправок, внесенных в Конституцию США за два века её действия). Не менее характерен «жесткий» Основной закон ФРГ, который за чуть более полувека действия, претерпел значительные изменения: из 146 статей изменены и дополнены более ста, появились три новые разделы, включены новые статьи и исключены прежние.

¹ Виступ Президента України Леоніда Кучми на урочистій церемонії підписання Конституції України 12 липня 1996 року // Голос України. — 1996. — 16 липня.

² Голос України. — 1996. — 29 июня, 2 июля; Урядовий кур'єр. — 1996. — 11 июня.

³ Королюк В. Безрезультатні спроби зміни балансу владних повноважень / В. Королюк // Голос України. — 2002. — 12 липня.

Однако, несмотря на возможность и необходимость изменений Конституции в условиях ее действия нужно, прежде всего, обеспечить ее соблюдение, «не заговорить» ее, как отмечал Президент Л. Кучма, «не превратить ее в объект политической кампании, не поставить партийные и идеологические ориентации над основным Законом», а «показать пример уважительного отношения к Конституции, неукоснительного выполнения всех без исключения ее положений»¹.

Для того, чтобы конституции при всей важности их вербально-деонтического (словесно-поведенческого) содержания не были ограничены этим содержанием, а реализовывались в конституционном строе страны, системе конституционализма на протяжении всей современной истории его развития продолжался поиск оптимальных и наиболее эффективных методов и средств защиты конституции.

Это — путь превращения конституционно-нормативной модели в реалии, образ жизни человека, ассоциаций людей, общества в целом, в «продукт ... времени и обстоятельств, огромную страницу из книги жизни народа» (Ч. Боржа), наконец, — в способ нормативного видения будущего страны.

Мировой конституционный опыт представляет широкую палитру поиска социально-правовых институтов защиты Конституции, которые зачастую получают общее название «конституционного контроля (надзора)». По различным основаниям выделяются его виды: по времени осуществления — предварительный (превентивный, предупредительный) и последующий («репрессивный») конституционный контроль. При предварительном контроле акт проверяется до его вступления в силу, последующий контроль распространяется на действующие акты; по правовым последствиям — консультативный и устанавливающий конституционный контроль, по обязательности проведения — обязательный и факультативный конституционный контроль. Факультативный контроль проводится только по инициативе правомочного органа или индивида в случае сомнений относительно конституционности закона. По способу проведения — абстрактный, означает проверку конституционности акта вне связи с конкретным делом, конкретный — только в связи с конкретным делом, при решении которого применен или подлежит применению определенный акт, конституционность которого оспаривается. По основаниям проверки конституционности — контроль содержания ак-

тов (материальный контроль), по форме акта и способа его принятия (формальный контроль). Материальный контроль означает проверку соответствия содержания акта положениям конституции. При формальном контроле проверяется соблюдение конституционных требований относительно издания акта.

Поиск и определение путей, методов, средств защиты Конституции особенно важен для стран, которые ориентируются на создание демократического правового государства с безусловным признанием верховенства права и высшей юридической силы Конституции (см.: ст. 8 Конституции Украины). Обоснованный в научном, социально-правовом отношении принцип верховенства права как высшей справедливости, предоставление благ каждому по его заслугам перед обществом, государством, другими людьми при практической интерпретации, с учетом соотношения права и закона, практически представляется, во всяком случае на переходный период, как принцип верховенства правового закона перед другими нормативно-правовыми и правоприменительными актами государства.

Высшая юридическая сила Конституции Украины означает: признание Конституции Основным законом (см. Преамбулу Конституции Украины) и предположение о том, что именно в ее нормах отражено верховенство права; отношение государства и общества к конституционным принципам, правовым положениям и нормам как к социально-правовым стандартам и политической константе (постоянному и неизменному фактору деятельности); соответствие Конституции всех законов, других нормативных и правоприменительных актов, возможность ревизии нормативно-правовых и правоприменительных актов судебными и административными органами по конституционным стандартам; исключительность субъекта конституционной юрисдикции, который решает вопросы соответствия законов и других правовых актов Конституции, осуществляет официальное толкование Конституции и законов, имеющий полномочия признания законов и других правовых актов неконституционными.

Конституция — незаменимое средство стабилизации общественной жизни, хотя в ее различных сферах она проявляется по-разному. Поэтому нельзя нивелировать, уравнивать стабилизирующую роль Конституции, нельзя ее преувеличивать, «провоцируя» необоснованные социальные ожидания, связанные с ее действием. Но и уменьшать ее значение нельзя. Один из отцов-основателей Конституции США Томас Джефферсон говорил: «Не просите у Бога о том, что может дать Конституция». Можно лишь

¹ Розбудова нової України — велика спільна справа. Звернення Президента України Л. Д. Кучми з щорічним Посланням до народу, Верховної Ради України // Одеські вісті. — 1998. — 23 травня.

добавить — и не требуйте от Конституции того, чего в силу своей природы, своего назначения она дать не может, но лишь создает условия для эффективной деятельности.

Должна быть зафиксирована предельность применяемых способов защиты Конституции — юридические средства. Этот набор средств и их применение ограничены созданием конституционно установленного правового порядка (ст. 19 Конституции Украины). Это требование очень важно для защиты Конституции государства, в котором государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, конституционно гарантируется местное самоуправление. Каждая ветвь государственной власти и публично-самоуправленческая власть должны действовать в пределах своих полномочий и выбирать те способы деятельности, которые определены или предполагаются компетенцией соответствующих органов. Все органы государства, государственные и общественные организации должны не только соблюдать Конституцию Украины, но в пределах предусмотренных и установленными способами защищать ее. Президент Украины является гарантом соблюдения Конституции (ст. 102 Конституции Украины) и действует с этой целью способами и в пределах полномочий, указанных, например, в ст. 106, ст. 118 части VIII Конституции Украины. Кабинет Министров «обеспечивает ... исполнение Конституции» (п. 1 ст. 116), Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиту прав каждого на территории Украины (ст. 101 Конституции Украины). Единственным органом конституционной юрисдикции, который устанавливает конституционность законов и иных нормативных актов (ст. 147 Конституции Украины), является Конституционный Суд. В принципе это относится не только к ветвям власти, но и к подсистемам органов и организаций — каждая из них действует на основании своей компетенции и осуществляет свои полномочия способами, указанными в законе. Это вытекает не только из ст. 19 Конституции Украины, но и ст.ст. 6, 7 Конституции Украины: осуществление государственной власти на принципах ее разделения, признание местного самоуправления, действие механизмов сдержек и противовесов, контрольных средств в системе публичной власти при относительной самостоятельности институтов гражданского общества, которые складываются в стране.

Кроме того, плодотворным является мнение немецкого конституционалиста П. Геберле о том,

что защитником конституции является «не только институтированная юрисдикция Конституционного суда ... но прежде всего — сами граждане ... Конституция, — считает автор, — не имеет гарантов ... Конституция несет гарантии в самой себе. В конце концов, граждане являются гарантами конституции». Автор относит к гарантиям конституции «особого вида» международные связи. Эти представления в принципе заслуживают поддержки. Однако следует учитывать, что они применимы, например, к Германии, где «Основной закон проник в сознание граждан и был воспринят ими»¹. Этого нельзя утверждать без существенных оговорок относительно Украины. Здесь проблема акцепта Конституции (восприятие ее гражданами и их готовность к ее защите) — сложная задача современного этапа конституционных преобразований.

Одновременно следует ориентироваться на фактическую эффективность Конституции — социальную, экономическую, экологическую и т.д. Защита Конституции означает не только соответствие действий, актов Конституции, но и достижение фактических последствий, результатов, которые прямо или косвенно определены Конституцией, в пределах вариантов поведения (деятельности), предусмотренных Конституцией Украины. Так, сельские, поселковые, городские советы могут разрешать создание органов самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества (ст. 140 Конституции Украины). То есть, совет должен выбрать оптимальный в конкретных социальных, территориальных, временных и других условиях вариант создания таких органов, определить их полномочия, их материальную базу.

При этом выделяются в качестве приоритетных направлений повышения эффективности конституционных норм — основы конституционного строя и права человека. Это обусловлено значимостью конституционного строя, определять и изменять который имеет право только (исключительно) народ. Передача (делегирующее) или узурпация этого права государством, его органами или должностными лицами не допускается, также как «никто не может узурпировать государственную власть» (ст. 5 Конституции Украины). Конституционный строй, определенный Конституцией, защищен практически всеми отраслями законодательства, в частности уголовным законодательством, которое устанавливает строгую ответственность за посягатель-

¹ Jor 44 (1996). — S. 458 ff.; Геберле П. Загальні проблеми конституційного права та юрисдикції Конституційного Суду на матеріалі німецької моделі і з погляду на Україну / П. Геберле // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 6. — С. 59, 69.

ство на конституционный строй с помощью действий или публичных призывов (ст. 109 Уголовного кодекса Украины).

Права и свободы человека и их гарантии вообще обуславливают «содержание и направленность деятельности государства» (ст. 3 Конституции Украины), а забота «об обеспечении прав и свобод человека и достойных условий его жизни» является одним из главных мотивов принятия Конституции, необходимость ее защиты (часть IV преамбулы Конституции Украины). Поэтому обоснованным является критическое отношение к нашему исторически традиционному приоритету государства относительно интересов конкретного человека и поиска украинской национальной идеи, ориентированной чаще всего на «государственные ценности, например, независимость государства или признание того, что «разрозненная политически, социально, культурно, религиозно, Украина держится сегодня как целостность именно на государственности»¹. Конституция, провозгласив человека наивысшей социальной ценностью (ст. 3 Конституции Украины), практически признала приоритетность для общества и государства человека, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность в отношении всех иных социальных ценностей — коллективных и корпоративных, общенародных и государственных, национальных, этнополитических, культурологических и т.д.

Конституция, таким образом, выступает как главный инструмент человеческого измерения права, его гуманитарной составляющей.

Одновременно Конституция определяет содержание и направленность деятельности государства. Его главная обязанность — права и свободы человека и их гарантии, а также ответственность государства перед человеком за свою деятельность. Это означает, что вся деятельность государства, общественно-политические процессы в стране должны получить человеческое измерение, имеющее критериальное значение для определения легитимности политического режима, демократичности конституционного строя.

В связи с этим представляется, что Конституция ориентирует законодателя и правоприменительные органы на: распространение приоритетной оценки человека на все сферы деятельности государства, признание этой оценки в качестве критерия легитимности государства и обязательного условия его вхождения в мировое

сообщество, определение тенденций правового государства, обеспечение социально-правовой защищенности человека и гражданина и предоставление реальной возможности человеку инициировать «запуск» механизма защиты его прав и свобод, установление ответственности государства перед человеком, организацию обязательной гуманитарной экспертизы всех политических акций, организационно-правовых форм, методов, средств и способов деятельности государства.

Принятие и обеспечение Конституции Украины — важный этап отечественного государственного строительства, но не завершение конституционных преобразований в Украине. Распространенным и опасным для конституционного строительства является представление, отождествляющее конституционные преобразования, в частности, с принятием Конституции и ее соблюдением.

Возможно, этим объясняется положение в науке и конституционной практике: при наличии значительной исследовательской литературы и обобщения практики применения Конституции, ограниченное политико-публицистическими изданиями обращение к теории и практике конституционных преобразований. Здесь особого внимания требует определение границ исторических истоков, их конечной цели, научно-прикладной обоснованности, процессуально-процедурного обеспечения, поиска средств и методов проведения этих преобразований в рамках конституционного поля «жесткого» типа конституций, к которым относится Конституция Украины.

История принятия и действия Конституции имеет не только научно-исследовательское, но и прикладное значение. Примером этого является деятельность Конституционного Суда Украины, который при рассмотрении уже первого дела обратился к историческому толкованию конституционных и процессуальных норм (в частности, к стенограммам принятия законов), а в своей дальнейшей практике систематически обращается к научным разработкам, историко-правовому анализу².

Здесь необходимо теоретическое обоснование и воплощение в конституционную практику не свойственных статутарной правовой системе Украины элементов «живого права», теоретико-

¹ Литвин В. М. Цит. по: Голос України. — 2004. — 5 березня; Детальніше див.: Орзих М., Крусян А. Современный конституционализм в Украине / М. Орзих, А. Крусян. — К.: Алерта, 2006. — С. 68 и далее.

² См.: Мартиненко П. Конституційний Суд України: повноваження у контексті дворічного досвіду (квітень 1997 — квітень 1999 року) / П. Мартиненко // Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 4; Скомороха В., Пшеничний І. Конституційний контроль: питання розгляду справ, характеру та змісту рішень Конституційного Суду України / В. Скомороха, І. Пшеничний // Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 1.

прикладного института англосаксонской системы права, который успешно используется в странах, правовые системы которых созданы «прежде всего, на принципах континентальной системы права»¹. Кстати, еще в феврале 1998 года Конституционный Суд Украины принял доктрину так называемой «политической целесообразности», согласно которой действия законодателя в рамках «политической целесообразности» не могут быть предметом конституционно-судебной ревидии².

Это непосредственный, хотя и отрицательный по проблематике «живого права», «живой конституции» выход на распространенную в американской юриспруденции конструкцию. Исходя из нее, американские юристы часто удивляются, насколько серьезно их европейские коллеги относятся к соблюдению буквы закона и как небрежно к собственной юридической практике. Это полностью характеризует и нашу правовую систему, прежде всего конституционную практику. Мы забываем о том, что «Конституция призвана существовать веками и должна приспособляться к различным кризисам, которые возникают в обществе» (из материалов дела Верховного Суда США-Маккудах против Мэриленда)³. К тому же времени, когда фиксировалась эта мысль, относится прикладная доктрина «присущих» (inherent), допустимых полномочий, неотъемлемых от субъекта реализации суверенитета⁴. Подобные суждения встречаем и относительно континентальной системы права. Именно французские юристы, которых иногда называют «великими потребителями конституции»⁵, задавали себе вопрос: «действительно ли необходимо считать, что нормы, которые были изданы в 1879 году, сохранили свое нормативное качество в XX веке и они соответствуют структуре современного общества»⁶, но им же принадлежит утверждение о том, что «над всеми публичными властями стоит только Конституция»⁷.

Приведенные размышления со ссылками на классические примеры отношения к конституции, ее толкованию и применению весьма актуальны

¹ Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира / Ф. М. Решетников. — М., 1993. — С. 134.

² Політичний календар: Інформаційно-аналітичний огляд. — 1999. — № 4. — С. 16.

³ *McCulloch v. Maryland*. — 17 U. S. — 316 (1819).

⁴ Лафитский В. И. Вопросы международного права в Конституции США / В. И. Лафитский // Советский ежегодник международного права. — 1980. — М., 1981. — С. 220—221.

⁵ Дурденевский В. И. Иностранное конституционное право / В. И. Дурденевский. — Л., 1925. — С. 77.

⁶ Жано Р. Цит. по: Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / Ф. Люшер. — М., 1993. — С. 36.

⁷ Duverges M. *Institutions politiques et droit constitutionnel* / M. Duverges. — Paris, 1970. — P. 829.

для современной Украины, функционирования конституционных положений, их влияния на формирование новой правовой системы Украины, которая иногда небезосновательно рассматривается как система «неопределенного состояния» («something else»)⁸.

Не может быть исключен из дальнейшего развития конституционных преобразований в условиях действующей Конституции критический анализ конституционных положений в процессе проверки их на выполнимость и эффективность в конституционной практике, научно-теоретической и прикладной обоснованности. К Конституции нельзя относиться как к «заповедной зоне», «священной корове» (В. Шаповал). Конституция — это «среда обитания, которая требует рационального использования» (Б. Страшун).

Поэтому естественным является обращение политиков и юристов к анализу действия и эффективности Конституции. В. Скомороха отмечал, что «Конституция не исчерпала свой потенциал». А. Мороз подчеркивал, что «не в Конституции и законах дело, а в их невыполнении. Сам Основной Закон — очень добротный документ», а С. Тигипко высказывал убежденность в том, что «мы можем и должны работать над изменениями в Конституцию», хотя, по мнению Л. Кравчука, в начале 2000-х годов «изменить Конституцию ... невозможно»⁹, хотя меньше, чем через десятилетие после этого он возглавил Конституционную Ассамблею, созданную Президентом Украины для новелизации Конституции Украины.

Здесь, видимо, сказалось распространенное восприятие Конституции в лассалевско-ленинском понимании, как отражение борьбы и соотношения классовых, политических сил. Наша Конституция является результатом сложного компромисса политических сил и это, а не субъект ее принятия и не «ночной режим» процедуры, как нередко утверждают в литературе, определило ее судьбу, степень ее реальности, выполнимости. Основной Закон любой страны должен быть не результатом политической борьбы или компромисса, но — только консенсуса. Независимо от отношения к политическому и юридическому содержанию Декларации о государственном суверенитете Украины, этот акт — пример того, как должны приниматься основные (конституционные) законы страны: воздержались — 0, против — 3.

Конституцию Украины не удалось принять в надлежащем консенсусном порядке и, пожалуй, это обуславливает дальнейшие события, разво-

⁸ Boldt H. *Einführung in die Verfassungsgeschichte* / Hans Boldt. — Dusseldorf, 1994. — S. 174.

⁹ Голос України. — 2002. — 27 липня.

рачивающиеся в процессе реализации конституционных положений, прежде всего, постоянные взаимные и обоснованные обвинения ветвей власти в их нарушении. Естественным следствием «номинальной» Конституции появилась «конституция без конституционализма»¹, что «не допускает полной интеграции конституционных норм в динамику политической жизни»². Преодоление этого критического по отношению к становлению украинского конституционализма состояния — главная задача всей политической системы Украины и каждого гражданина.

Первые законопроекты об изменениях и дополнениях к Конституции Украины появились уже в 1998 году. «Сложное переплетение линий прохождения законодательных инициатив по внесению изменений в Конституцию, вариации содержания законопроектов, противоречивые и порой парадоксальные мотивации их авторов, дискуссии и политические противостояния, которые сопровождали наиболее важные этапы реализации процедуры внесения изменений в Конституцию — все это требует анализа процесса реформирования системы власти в динамике, с учетом соответствующего политического контекста»³.

Провозглашение Президентом Украины Л.Кучмой Всеукраинского референдума по народной инициативе, которое использовалось как средство решения длительного конфликта между Президентом и Верховной Радой, стало одной из первых ощутимых попыток изменить Конституцию.

Согласно Указу Президента Украины «О провозглашении всеукраинского референдума по народной инициативе» от 15 января 2000 года № 65/2000⁴ «насущная необходимость консолидации общества для решения важнейших социально-экономических проблем, обеспечения эффективного функционирования всего государственного механизма в Украине, преодоление многолетнего противостояния и конфронтации между различными политическими силами, ор-

ганами законодательной и исполнительной власти ...» требовала выяснения позиции граждан Украины относительно ряда актуальных вопросов, а также внесения в связи с этим соответствующих изменений в Основной Закон Украины. Однако, перечень вопросов, которые составляли формулу референдума, в целом не корреспондировал заявленной цели. В соответствии с Указом (статья 1) проведение всеукраинского референдума по народной инициативе было провозглашено на воскресенье 16 апреля 2000 года. На референдум выносились такие вопросы (статья 2):

1) «Высказываетесь ли Вы за недоверие Верховной Раде Украины XIV созыва и внесение в связи с этим дополнений к части второй статьи 90 Конституции Украины следующего содержания:

«а также в случае выражения недоверия Верховной Раде Украины на всеукраинском референдуме, что дает основания Президенту Украины для роспуска Верховной Рады Украины?»;

2) «Поддерживаете ли Вы предложения о дополнении статьи 90 Конституции Украины новой третьей частью следующего содержания:

«Президент Украины может также досрочно прекратить полномочия Верховной Рады Украины, если Верховная Рада Украины в течение одного месяца не смогла сформировать постоянно действующее парламентское большинство или в случае неутверждения ею в течение трех месяцев подготовленного и поданного в установленном порядке Кабинетом Министров Украины Государственного бюджета Украины»,

которая б устанавливала дополнительные основания для роспуска Президентом Украины Верховной Рады Украины, и соответствующее дополнение пункта 8 части первой статьи 106 Конституции Украины словами:

«и в других случаях, предусмотренных Конституцией Украины?»;

3) «Согласны ли Вы с необходимостью ограничения депутатской неприкосновенности народных депутатов Украины и изъятием в связи с этим части третьей статьи 80 Конституции Украины:

«Народные депутаты Украины не могут быть без согласия Верховной Рады Украины привлечены к уголовной ответственности, задержаны или арестованы?»;

4) «Согласны ли Вы с уменьшением общего количества народных депутатов Украины с 450 до 300 и связанной с этим заменой в части первой статьи 76 Конституции Украины слов «четыреста пятьдесят» на слово «триста», а также внесением соответствующих изменений в избирательное законодательство?»;

¹ Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и в новых независимых государствах / Р. Шарлет // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. — 1999. — № 2.

² Loewenstein K. Verfassungslehre / K. Loewenstein. — Tubingen, 1969. — S. 153.

³ Конституційна реформа: перебіг, стан і перспективи (Аналітична доповідь) [Електронний ресурс] // Національна безпека і оборона. — 2007. — № 1 (85). — С. 2. — Режим доступу: http://www.uceps.org/files/category_journal/NSD85_ukr.pdf

⁴ Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Указ Президента України від 15.01.2000 року № 65/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 3 (04.02.2000). — Ст. 68.

5) «Поддерживаете ли Вы необходимость формирования двухпалатного парламента в Украине, одна из палат которого представляла бы интересы регионов Украины и способствовала бы их реализации, и внесение соответствующих изменений в Конституцию Украины и избирательное законодательство?»;

6) «Согласны ли Вы с тем, что Конституция Украины должна приниматься всеукраинским референдумом?».

Две группы народных депутатов обратились в Конституционный Суд Украины относительно конституционности данного Указа, и по результатам рассмотрения объединенных в одно производство дел Конституционный Суд Украины принял 27 марта 2000 г. Решение № 3-рп/2000 (дело о всеукраинском референдуме по народной инициативе)¹, в котором, анализируя вопросы, которые предлагается включить в бюллетени для тайного голосования на всеукраинском референдуме по народной инициативе 16 апреля 2000 г., пришел к выводу, что вопросы, сформулированные инициативными группами граждан и изложенные в пунктах 2, 3, 4, 5 статьи 2 Указа, согласно Конституции Украины могут быть вынесены на всенародное голосование. Кроме того, Конституционный Суд отметил, что в случае одобрения всеукраинским референдумом по народной инициативе этих вопросов, они являются обязательными для рассмотрения и принятия решений соответствующими органами государственной власти в порядке, определенном Конституцией Украины, в частности ее разделом XIII «Внесение изменений в Конституцию», и законами Украины.

Вопросы же, изложенные в пункте 1 и 6 статьи 2 Указа, были признаны неконституционными. Действующая Конституция Украины не предусматривает института выражения недоверия на всеукраинском референдуме, в том числе провозглашенном по народной инициативе, Верховной Раде Украины или любым другим конституционным органам государственной власти как возможного основания досрочного прекращения их полномочий. Поэтому вынесение на всеукраинский референдум вопроса о недоверии Верховной Раде Украины при отсутствии названного института в Основном Законе Украины было бы нарушением такого конституционного принципа, как осуществление органами государственной власти своих полномочий в пределах, установленных Конституцией Украины, и принципов правового государства, которым

провозглашена Украины. Закрепляя право определять и изменять конституционный строй в Украине исключительно народом, Основной Закон Украины установил четкий порядок внесения изменений в Конституцию Украины. Изложенный в пункте 6 статьи 2 Указа вопрос выносится на всеукраинский референдум без выяснения воли народа относительно необходимости принятия новой Конституции Украины и, следовательно, ставит под сомнение силу Основного Закона Украины, что может привести к ослаблению установленных им основ конституционного строя в Украине, прав и свобод человека и гражданина.

Комиссия Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия) не только поддержала решение Конституционного Суда, но выразила сомнения относительно правовых оснований референдума на данной стадии новеллизации Конституции и сохранения баланса полномочий между Президентом и Парламентом в результате референдума². Указом Президента от 29 марта эти вопросы были исключены.

Решением Конституционного Суда Украины одобренные всеукраинским референдумом по народной инициативе вопросы, изложенные в пунктах 2, 3, 4, 5, определены как обязательные для рассмотрения и принятия решений в порядке, определенном Конституцией Украины, в частности ее разделом XIII, и законами Украины³. Следовательно, по содержанию вопросов референдум имел характер консультативного опроса (консультативный референдум, ст. 46 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах»), поскольку порядок внесения изменений в Конституцию Украины определен разделом XIII Основного Закона Украины.

По итогам голосования за каждый из вопросов формулы референдума положительно высказались более 80 процентов граждан⁴. Такие результаты поставили на повестку дня вопрос имплементации решений референдума в законодательство. При этом, формула статьи 44 Закона Украины «О Всеукраинском и местных референдумах», которая устанавливает, что «законы, другие решения, принятые референдумом, обнародуются в установленном законодательством Украины порядке опубликования правовых актов Верховной Рады Украины и местных со-

² День. — 2000. — 4 апреля.

³ Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 (справа про Всеукраїнський референдум за народною ініціативою) // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1285.

⁴ Повідомлення Центральної виборчої комісії про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm>

¹ Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30 (11.08.2000). — Ст. 1285.

ветов ... и вводятся в действие с момента их опубликования, если в самом законе, решении не определен другой срок», не срабатывает. Ведь это положение в данном случае противоречит Конституции, которая не предусматривает иного порядка внесения в нее изменений, чем парламентское утверждение изменений с последующим утверждением на референдуме (если изменения касаются I, III и XIII ее разделов). Итак, обязательность решений референдума все равно остается опосредованной органами государственной власти, которые обязаны не реализовать результаты референдума, а лишь рассмотреть и принять по ним решения.

После референдума возникла проблема реализации его результатов, для чего, по мнению Председателя Верховной Рады. С. Плюща, «необходимо время, а также соответствующие социально-экономические условия ... Иначе будет нарастать конфронтация»¹. Юридическую сторону реализации результатов референдума обозначил Конституционный Суд Украины, который указал, что «принятые референдумом вопросы обязательны для рассмотрения и принятия решения в порядке, определенном Конституцией Украины и законами Украины». Кроме этого, Генеральный секретарь Совета Европы, членом которой является Украина, руководствуясь заключениями Венецианской комиссии, предупредил, что «мы примем только те изменения Конституции, которые будут приняты только конституционным способом». Это подтверждается Рекомендацией ПАСЕ 1451 (2000) относительно реформы институтов власти в Украине².

Итак, решение референдума не стали поводом для автоматических изменений Конституции. Хотя ответы на вопросы практически не определяют будущее содержания соответствующего закона, а лишь констатируют позицию граждан, «только ... общественное мнение украинцев», как говорил после референдума Президент³, который по итогам референдума создал Комиссию по подготовке изменений в Конституцию Украины и других законопроектов, вытекающих из решений всеукраинского референдума⁴. Этой комиссией был подготовлен Проект Закона «О внесении изменений в Конституцию

Украины по результатам всеукраинского референдума по народной инициативе» № 5300 от 25 апреля 2000г. Таким образом, по словам С. Телешуна, «результаты референдума приобрели признаки законодательной инициативы»⁵.

Конституционная процедура, о которой идет речь, предусматривает, что Президент Украины по результатам референдума представляет законопроект в Верховную Раду, которая предварительно утверждает его большинством своего конституционного состава и включает в повестку дня очередной сессии, которая принимает соответствующий законопроект квалифицированным (не менее двух третей от конституционного состава Верховной Рады) большинством. Предпосылкой для рассмотрения законопроекта является заключение Конституционного Суда Украины о соответствии законопроекта требованиям ст.ст. 157 и 158 Конституции Украины.

Эта процедура требует не менее 300 голосов парламентариев. Однако «постоянно действующее парламентское большинство» на конец июня 2000 включало 265 — 276 (из разных источников) народных депутатов⁶.

То есть сразу после проведения референдума прогнозировалась неразрешимая конституционная проблемная ситуация: определена цель, обоснованная необходимостью проведения конституционной реформы институтов государственной власти, однако не хватает конституционных способов реализации этой цели.

Есть, на самом деле, еще одно конституционное правовоположение, которое возможно было использовать при систематическом толковании Конституции — ее ст. 5 (часть III): «Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами». Здесь можно сделать вывод, что Верховная Рада Украины как орган не может ссылаться на раздел XIII Конституции, который предоставляет исключительное право Верховной Раде Украины на внесение изменений в Конституцию Украины. Однако, во-первых, в отличие, например, от Конституции Российской Федерации, в которой констатируется, что «Высшим непосредственным проявлением власти народа являются референдум ...» (ст. 3.2), и это правовоположение содержится в разделе 1 «Основы конституцион-

¹ Двопалатний парламент? Передчасно... // Голос України. — 2000. — 18 квітня.

² Дискусію перенесено на квітень // Голос України. — 2000. — 29 січ.; Реформа інститутів влади в Україні // Голос України. — 2000. — 14 квітня.

³ Виконувати, не тільки поважати // Голос України. — 2000. — 19 квітня.

⁴ Про Комісію з підготовки змін до Конституції України та інших законопроектів, що впливають з рішень всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України від 25 травня 2000 року

№ 727/2000 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/727/2000>

⁵ Телешун С. Процес імплементації результатів всеукраїнського референдуму в Україні: деякі аспекти / С. Телешун // Право України. — 2000. — № 10. — С. 3.

⁶ Голос України. — 2000. — 5, 19 квітня.

ного строя», относительно которого «Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить ...» (ст. 16.2), в Конституции Украины таких указаний нет. Во-вторых, процессуальный механизм применения ст. 5 Конституции Украины нормативно не определен в Конституции. Закон «О Всеукраинском референдуме и местных референдумах» в большинстве основных положений не соответствует Конституции, вызывает серьезные сомнения относительно его применения у отечественных юристов и зарубежных экспертов.

Попытки внести изменения в Конституцию предпринимались еще до Всеукраинского референдума: народными депутатами второго созыва Верховной Рады Украины было внесено 6 законопроектов, третьего созыва — 11 законопроектов. Ряд законопроектов об изменении Конституции внесены народными депутатами четвертого созыва. Но результаты Всеукраинского референдума Верховная Рада Украины реализовать не смогла¹.

Поиск решения описанной проблемной ситуации свидетельствует о том, что избранный путь продолжения конституционных преобразований «скрывал» возможность политического кризиса, нарастания конфронтации в обществе. Противостояние между ветвями власти, являлось, возможно, одной из главных задач конституционного строительства в современной Украине с тем, чтобы по меньшей мере на доктринальном уровне предложить решение этой ситуации, и определить хотя бы в постановочном виде конституционные пути, средства, методы продолжения этих преобразований в Украине, конституционного обеспечения политической реформы, задекларированной в конце 2002 года.

Прежде всего это касается содержания «постоянно действующего парламентского большинства» (по первому вопросу референдума) с учетом потребности как минимум общих гарантий для «парламентского меньшинства».

Постоянное парламентское большинство — это формирование по партийным или межпар-

тийным принципам депутатской фракции, или партийным или беспартийным принципам депутатской группы, каждая из которых (фракция или группа) объединяет на основе подобных идеологических позиций (идей, взглядов) по главным вопросам социально-экономического развития страны, государственного строительства и законодательной перспективы более 50% от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Постоянно действующее парламентское большинство определяется способностью Верховной Рады Украины нового созыва в течение пятнадцатидневного срока с начала первой сессии принимать решения (постановления) по обязательным в соответствии с Регламентом Верховной Рады Украины вопросам повестки дня.

Второй вопрос референдума о депутатской неприкосновенности и исключения части 3 ст. 80 Конституции Украины. Здесь речь идет не об отказе от института депутатской неприкосновенности, а о его ограничении, определении его содержания при сохранении гарантий депутатской деятельности.

Отдельной является проблема, сформулированная в третьем и четвертом вопросах референдума по депутатскому составу и структуре Верховной Рады Украины. Эта проблема требует специальных концептуальных и законопроектных разработок, не говоря о необходимости изменения 38 статей Конституции. «Это чрезвычайно сложное и ответственное дело, и сегодня некоторые политики и юристы опасаются, что с появлением в Верховной Раде второй палаты могут усилиться сепаратистские настроения, обострятся противоречия между регионами, усложнится законодательный процесс, увеличатся финансовые и другие расходы»².

Решения референдума 2000 года так и не удалось имплементировать в конституционный текст. Поэтому значимых юридических последствий этот референдум не имел, как и другие конституционно-проектные предложения субъектов, имеющих право инициировать конституционные преобразования в стране.

¹ Привітальна промова Голови Верховної Ради України Івана Плюща на урочистому зібранні, присвяченому 9-ї річниці незалежності України // Голос України. — 2000. — 29 серпня ; Див. також: Уникнути кризи нелегко, але можливо // Голос України. — 2000. — 6 вересня.

² Голос України. — 2002. — 12 липня.

РЕСТАРТ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха. — К. : Юринком Интер, 2013. — С. 211 — 218.

Конституционная реформа, проведенная в виде изменений в Конституцию Украины 1996 года, которые были внесены Законом Украины от 8 декабря 2004 года № 2222-IV «О внесении изменений в Конституцию Украины», с самого начала этого процесса вызвала существенные возражения ученых-юристов, политиков, политологов и практикующих специалистов не только по содержанию конституционных изменений и их влиянию на государство и правовую систему страны, но и по законодательному порядку (производству) внесения изменений в Конституцию.

Почти пятилетний период жизни страны в условиях действия реформированной Конституции подтвердил сомнения и возражения против реформы, которые оказались достаточно острыми в сравнении с действительными последствиями «неуклюжего» (В. Янукович) реформирования, ведущего, как справедливо указывал Ю. Шемчушенко, к «становлению парламентского авторитаризма», «административной партократии ... дестабилизации общественно-политического развития, созданию предпосылок эволюции политического режима в сторону «полиархичности»¹. В этой же связи показательны высказывания Президента Украины В. Януковича, который назвал изменения в Конституцию Украины 2004 года «причиной разбалансировки и серьезного кризиса власти», и Министра юстиции Украины В. Лавриновича, утверждавшего, что «Модель, заложенная в 2004 году — это модель уничтожения государства»².

Поэтому есть убедительные основания поддержать Решение Конституционного Суда Украины, которым Закон Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV признан неконституционным. При этом, Суд исходил из того, что конституционной ревизии подлежит не нормативно-правовое содержание Закона Украины № 2222-IV «О

внесении изменений в Конституцию Украины», а процесс его подготовки и принятия, то есть конституционный процесс, в частности, законодательное производство, неуклонное соблюдение порядка которого является гарантией конституционной законности, обеспечения стабильности конституционного строя Украины.

Процесс подготовки и принятия Закона о внесении изменений в Конституцию Украины, исходя из требований Конституции Украины и современной конституционной доктрины, должен основываться на принципах верховенства права и Конституции, соответствующей иерархии системы законодательства.

Особое практическое значение приобретает принцип верховенства права в деятельности Верховной Рады Украины — единственного органа законодательной власти, который должен исходить из этого принципа в законотворческой деятельности, отдавая приоритет принципам права, правовым ценностям по сравнению с политической целесообразностью, то есть политические мотивы и тенденции к политизации решений парламента должно быть ограниченным властью права, принципом верховенства права (часть 1 статья 8 Конституции Украины). Однако, как это следует из анализа Стенограммы заседания № 48 Верховной Рады Украины, Закон № 2222-IV был принят, исходя, прежде всего, из принципа политической целесообразности, для «снятия всех проблем» (из выступления народного депутата г. Самофалова), преодоления политического кризиса, «снятия напряжения в государстве» (из выступления народного депутата А. Козловского), его принятие (одновременно с другими законопроектами) происходило как «акт консолидации, акт примирения» (из выступления Председателя).

Нарушение принципа конституционного порядка заключалось также в том, что Закон № 2222-IV был принят путем «пакетного» голосования как «комплексное решение проблемы» (из выступления народного депутата В. Надраги), т. е. путем проведения одного голосования за принятие нескольких законов. Так, на голосование были поставлены «законопроекты 4180 — с уточнениями Временной специальной комиссии, сохраняющей действующую Конституцию Укра-

¹ Выступление Президента Украины Виктора Януковича во время торжеств по случаю 20-летия независимости Украины во Дворце «Украина» // 2000. — 2011, 26 авг.; Шемчушенко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні / Ю. Шемчушенко // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Зб. наук. праць. — К., 2008. — С. 70.

² Цит. По: Рахманин С. Простые вопросы / С. Рахманин // Зеркало недели. — 2010. — 14 авг.

ины, в отношении ее переходных положений, 3207—1 доработанный и 6372-Д»¹.

Конституция Украины по своей природе занимает особое место в системе конституционного законодательства и поэтому недопустимым и нарушающим принцип верховенства права и Конституции является принятие Закона о внесении изменений в Конституцию одновременно (единым голосованием) с другими законами. Исходя из теории учредительной власти и обоснованных ею особенностей Основного Закона, основываясь на правовой позиции Конституционного Суда Украины о юридической природе Конституции, согласно которой «Конституция Украины как Основной Закон государства по своей юридической природе является актом учредительной власти, принадлежащей народу»², а также учитывая положения Конституции Украины о порядке внесения в нее изменений (Раздел XIII), есть основания для утверждения, что законы о внесении изменений в Конституцию Украины по природе фактически являются конституционными законами.

Закон Украины «Об особенностях применения Закона Украины «О выборах Президента Украины» при повторном голосовании 26 декабря 2004 года», принятый вместе с Законом № 2222-IV, является безусловно, также конституционным законом, но по юридической природе не может отождествляться с законами о внесении изменений в Конституцию Украины (которые становятся частью Конституции) и поэтому принятие этих разных по сути, правовой природе, процессу, последствиям и порядку принятия законов единым, так называемым «пакетным» голосованием, нарушает иерархическую целостность законодательства Украины. Кроме того, Конституция Украины не предусматривает принятия законов таким образом — «пакетным» голосованием (статья 91, Раздел XIII Конституции Украины) и поэтому использование Верховной Радой Украины этого, не предусмотренного Конституцией способа принятия Закона, является нарушением части 2 ст. 19 Конституции Украины. Сомнения в конституционности указанного Закона возникают также в результате анализа процесса его принятия при сравнении с требованиями, установленными действующей Конституцией Украины

в отношении процедуры внесения изменений в Конституцию.

Эта процедура установлена Разделом XIII (статьи 154 — 159) Конституции Украины. Для законопроектов (кроме законопроектов, предусматривающих изменения в разделы I, III и XIII Конституции) основными процедурными этапами принятия таких изменений является предварительное одобрение соответствующего законопроекта большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины и принятия его на следующей очередной сессии Верховной Рады Украины не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Кроме этого, при рассмотрении законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины предусмотрено применение механизма предварительного конституционного контроля. Наличие заключения Конституционного Суда Украины о том, что законопроект соответствует требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, является обязательным условием для его рассмотрения на пленарном заседании Верховной Рады Украины.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Украины обращение в Конституционный Суд Украины о даче заключения о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию требованиям статей 157 и 158 Конституции является важной стадией осуществления «особого вида законодательной деятельности»³, а в п. 2 резолютивной части Решения от 9 июня 1998 г. Суд отмечает, что «положение статьи 159 Конституции Украины следует понимать так, что законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины может рассматриваться Верховной Радой Украины только при наличии заключения Конституционного Суда Украины о том, что законопроект соответствует требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины. При внесении в процессе рассмотрения в Верховной Раде Украины поправок в законопроект он принимается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о том, что законопроект с внесенными в него поправками соответствует требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины»⁴. Таким

¹ [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOYR/index.htm>

² Решение Конституционного Суда Украины от 3 жовтня 1997 р. у справі за конституційним зверненням Барабаша О.Л. щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) // Офіційний вісник України. — 1997. — № 42. — Ст. 59.

³ Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 р. про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням групи народних депутатів щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін і доповнень до статті 81 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс] // Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=079>.

⁴ Решение Конституционного Суда Украины от 9 червня 1998 р. № 8-рп/ 98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення

образом, согласно толкованию ст. 159 Конституции Украины Конституционный Суд Украины дал в Решении от 9 июня 1998 г., № 8 — рп/98 обязательной проверке Конституционным Судом на соответствие требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины подлежит не только законопроект, поданный в Верховную Раду Украины в порядке статей 154 — 156 Конституции Украины, но и все поправки, внесенные в него при рассмотрении в Верховной Раде Украины.

Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины от 19 сентября 2003 г., представленный народными депутатами Украины (Гавришем С.Б., Богатыревой Р.В., Кашук К.Т., Гапочкой М.М., Задорожним О.В. и другими), зарегистрирован под № 4180 и направлен в Конституционный Суд Украины для предоставления заключения о его соответствии требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины¹. Согласно Заклужению Суда от 10 декабря 2003 г. законопроект признан соответствующим требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины². Верховная Рада Украины своим Постановлением от 23 июня 2004 г. предварительно одобрила указанный законопроект и повторно обратилась в Конституционный Суд Украины с ходатайством о даче заключения о его соответствии требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины в связи с тем, что в процессе рассмотрения Верховной Радой Украины в текст законопроекта были внесены поправки³. Рассмотрев этот законопроект вместе с внесенными в него поправками, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что он соответствует требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины⁴.

положень частини другої статті 150 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 118.

¹ Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України: Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2003 року № 1116-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004, -№8. — Ст.68.

² Висновок Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р. № 3-в/2003 у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленої Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України) // Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Ст. 2706).

³ Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. №4180): Постанова Верховної Ради України від 23 червня 2004 р. № 1844 — IV // Голос України. — 2004. — 1 липня.

⁴ Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 р. № 2-в/2004 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158

Однако, сравнительный анализ положений Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» (№ 2222-IV от 8 декабря 2004 г.) и положений проекта Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины» (регистр. № 4180) с внесенными в него поправками, по которому предоставлено Заключение Конституционного Суда Украины от 12 октября 2004 года № 2-в/2004 свидетельствует, что текст Закона, принятого Верховной Радой Украины, имеет отличия от текста, который проверялся Конституционным Судом Украины.

Таким образом, 8 декабря 2004 г. на рассмотрение и принятие Верховной Рады Украины был внесен законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины с поправками, в отношении которых Конституционный Суд Украины не предоставлял соответствующего заключения, что является нарушением требований статьи 159 Конституции Украины. Законопроект с внесенными в его текст поправками должен был быть направлен в Конституционный Суд Украины для предоставления заключения о его соответствии требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины. Следовательно, не был осуществлен обязательный предварительный конституционный контроль по законопроекту, который вносит изменения в Основной Закон Украины. В частности, в п. 4.4. Решения от 5 октября 2005 г. Суд указывал: «Конституция Украины запрещает узурпацию принадлежащего исключительно народу права определять и изменять конституционный строй в Украине государством, ее органами или должностными лицами. Узурпация означает, в частности ... вносить изменения в Конституцию Украины способом, нарушающим порядок, определенный разделом XIII действующего Основного Закона Украины ... Поэтому какие-либо действия государства, ее органов или должностных лиц, которые приводят к узурпации права являются неконституционными и незаконными»⁵.

В этой связи есть смысл обратить внимание на позицию Генерального секретаря Совета Европы, который предупреждал, что «мы воспри-

Конституції України (справа про законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 42. — Ст. 2777.

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — Ст. 2605.

мом только те изменения Конституции, которые будут приняты только конституционным путем»¹ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая, указывая на свои Резолюции № 1346 (2003) и 1364 (2004), где она подчеркнула, что при внесении изменений в Конституцию Украины должны быть строго соблюдены все положения действующей Конституции, выразила «глубокое сожаление, в связи с тем, что конституционные изменения от 8 декабря 2004 года, одобренные как часть пакетного соглашения для прекращения политического кризиса ... были одобрены без предварительного рассмотрения Конституционным Судом так, как это предусмотрено статьей 159 украинской Конституции и как это истолковано в решении Конституционного Суда Украины от 1998 года. Поэтому Парламентская Ассамблея настоятельно призывает органы власти Украины как можно быстрее исправить эти вопросы, чтобы обеспечить легитимность конституционных изменений и их соответствие европейским стандартам»².

Конституционный Суд Украины фактически реализовал эти рекомендации авторитетных европейских структур, признав «неконституционным Закон № 2222 в связи с нарушением процедуры его рассмотрения и принятия», что означает «возобновление действия предыдущей редакции норм Конституции Украины, которые были изменены дополнены и исключены Законом № 2222»³.

При этом утверждение о том, что решение Суда «не вступит в силу, пока парламент его не утвердит» (С. Мищенко), что решение требует ратификации⁴ не соответствуют ни действующим законам, ни приведенном Решению Конституционного Суда, указал на то, что «Осно-

ванием для прекращения действия закона в целом или его отдельными положениями являются, в частности, признание закона, его отдельных положений утратившими силу единственным органом законодательной власти — Верховной Радой Украины, или определения их не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) единственным органом конституционной юрисдикции в Украине — Конституционным Судом Украины.

Часть вторая ст. 152 Конституции Украины предусматривает, что законы, другие правовые акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня принятия Конституционным Судом Украины решения об их неконституционности. Руководствуясь указанной нормой, Конституционный Суд Украины при принятии Решения от 24 декабря 1997 года № 8-зп отметил, что «законы, другие правовые акты действительны до определения их неконституционными отдельным решением органа конституционного контроля» (абзац третий пункта 4 мотивировочной части)⁵.

Естественно, прав Еврокомиссар по вопросам расширения и политики соседства С. Фюле, указывая на то, что «Решение Конституционного Суда не является конституционной реформой»⁶. Это только рестарт политической реформы — поспешной, политически заангажированной, принятой в экстремальных общественно-политических условиях, как средство политических договоренностей, которые не имели никаких правовых оснований. И, что главное, Решение Суда, как утверждается в самом акте, «обеспечивает стабильность конституционного строя в Украине, гарантирование конституционных прав и свобод человека и гражданина, целостность, нерушимость и непрерывность действия Конституции Украины, ее верховенство как Основного Закона государства на всей территории Украины»⁷. Руководствуясь этим решением, добавим, есть возможность использовать Конституцию Украины 1996 года как основу для изменений, научно обоснованных, практически необходимых конституционных преобразований в Украине.

¹ Цит. по: Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід / М. П. Орзіх // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2 (7). — С. 151.

² Доповідь ПАРЕ щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюції ПАРЕ № 1466 та Рекомендації ПАРЕ № 1722 від 5 жовтня 2005 року // Документ № 10676 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/?day-from>.

³ Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року.

⁴ Цит. по: Мамонов А. Отдадут ли Януковичу власть, которая была у Кучмы / А. Мамонов // Комсомольская правда в Украине. — 2010. — 24–30 сентября 2010 г.

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, п. 6

⁶ В Европе настаивают на проведении конституционной реформы [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.news.info/news/60381v-evrope-nastaiavaynt-na-provedenii>.

⁷ Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, п. 6.

ПРЕДПОСЫЛКИ СОВРЕМЕННОЙ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

*Конституционные преобразования в Украине:
история, теория и практика : монография /
М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ;
под ред. М. Ф. Орзиха. —
К. : Юринком Интер, 2013. — С. 317—327.*

Задачей суда является осуществление на основе верховенства права правосудия, в процессе которого каждому обеспечивается право на справедливый суд и уважение прав, свобод и законных интересов, гарантированных Конституцией и законами Украины, международными договорами. Выполнение этой задачи жестко детерминировано легитимностью суда и судебной деятельности, доверием населения, общества, государства к действующей судебной власти. Вообще любая государственная власть, писал Конфуций, должна накормить население, защитить его от внешнего врага, пользоваться доверием населения. Если власть не способна выполнить все условия, она отказывается от первого и второго, но без доверия населения власть существовать не может. «Судебная власть, — подчеркивает Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, — в состоянии выполнять свою общественную миссию только при условии сохранения в обществе очень высокой степени доверия к суду»¹. Это — сверхзадача, сверхценность, которые находятся вне самой (судебной) системы и определяют необходимость ее существования.

В Украине социологические исследования свидетельствуют о явно низком уровне доверия суду: если 40% опрошенных граждан считает, что их права нарушаются, то в суд, должный быть главным защитником прав и свобод человека, обращаются за защитой лишь 9 %. При этом, по данным Центра Разумкова, 77 % граждан считают, что их права не защищены вообще, а доверяют судам лишь треть опрошенных, а еще треть предпочитает обращаться за помощью к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека. Резко отрицательную оценку суду дали украинские парламентарии: Председатель Верховной Рады Украины В. М. Литвин назвал украинский суд «угрозой национальной безопасности», а народный депутат В. Н. Стретович — «угрозой государству». Граждане «постепенно осознают, что их социальная и не только социальная защищенность напрямую за-

висит от состояния судопроизводства», но при этом «степень общественного доверия к судам катастрофически падает»².

Не лестной является также международно-правовая оценка судебной деятельности в Украине. Свидетельство этого — статистика Европейского суда по правам человека. Наряду с устойчивой тенденцией к увеличению обращений украинских граждан в Европейский суд, что может быть объяснено не только качеством правосудия, обращает внимание то, что преобладающая часть решений Суда связана с нарушением ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (право «на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом»)». Естественно, есть менее резкие оценки деятельности суда, возражения против обобщений недостатков судебной деятельности³, но общим для теоретиков и практиков (во всяком случае, в последнее десятилетие) является мнение о необходимости реформирования суда, проведения достаточно радикальной судебной реформы.

Концепция судебной реформы, принятая Верховной Радой Украины в 1992 г., осталась в значительной мере невыполненной, а затем потеряла актуальность в связи с несоответствием Конституции. «Малая судебная реформа» (2001 — 2003 г.г.) оказалась малопродуктивной, а по некоторым системным параметрам вообще не имела перспектив. Эксперты Совета Европы писали: «представленная в этом законе (Закон Украины «О судостроительстве»,

² Бурлаченко С. Сергей Кивалов : Судебная реформа: от слов — к делу / С. Бурлаченко [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://2000.net.ua/2000/derzhava/zakon/66854>

³ Опыт работы автора в качестве эксперта от Украины в Европейском суде по правам человека см.: Орзих М. Ф. Судебная защита права собственности: публичный императив и частный интерес / М. Ф. Орзих // Судовий захист прав власності. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — Одеса: Юрид. літ-ра, 2004.

⁴ Маляренко В. Про рівень правосуддя в державі та повагу до суду / В. Маляренко // Право України. — 2004. — № 1; Мойсик В. Украинское правосудие: какого хочет власть и какое необходимо обществу? / В. Мойсик // Голос Украины. — 2006. — 14 июля.

¹ Зорькин В. Д. Россия Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В. Зорькин. — М.: Норма, 2007. — С. 241.

2000 г. — М.О.) система просто не сможет работать». Изменения и дополнения Закона в 2004 году вряд ли можно считать совершенствованием судебной системы. Многочисленные попытки концептуального и нормативного решения проблемы повышения легитимности суда, доверия суду не получали официального признания со стороны Верховной Рады Украины, уполномоченной определять основы внутренней политики, судоустройство, статус судей. Особенно это касается внесенного группой народных депутатов законопроекта (в апреле 2003 г. № 3338, в сентябре доработанного в соответствии с заключением европейских экспертов).

В 2006 году Президент Украины своим Указом утверждает «Концепцію удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» (далее: Концепция)¹. На ее основе Национальная комиссия по укреплению демократии и утверждению верховенства права подготавливает законопроекты «О судоустройстве Украины» и «О статусе судей». Эти документы, несомненно, решали ряд важных проблем, направленных на повышение действенности суда, уровня общественного доверия суду (см.: Преамбулу Раздела I Концепции).

Наряду с этим ряд принципиальных положений этих документов вызывал сомнение или критическое к ним отношение именно с позиций концептуально установленных целей и задач реформирования судебной системы².

В частности, в них фактически воспроизводилась четырехуровневая система судов (аналогичная системе, действующей в федеративной Германии) с повторной кассацией и множеством судебных учреждений с «собственным» правосудием. Это вызывало возражения именно с позиций доступности, понятности, доверия судам. На это обратил внимание заместитель Генерального Секретаря Международной Ассоциации Судей Дж. Оберто: «... подобная система в четыре уровня является достаточно сложной...»³.

Консервировался по ряду позиций административный подход в системе судоустройства. Это проявлялось в сохранении прежней системы назначения судей с фактическим устране-

нием из этой процедуры единственного представительного коллегиального органа общей компетенции — Парламента, ограниченности полномочий Высшего совета юстиции (состав которого также вызывал сомнения с точки зрения представительства судейского корпуса), статусе Государственной судебной администрации как центрального органа исполнительной власти, сохранении полномочий за Президентом, органами исполнительной власти по определению территориальной юрисдикции судов, формированию и ликвидации судов общей юрисдикции, в администрировании судов. Подобные критические замечания содержатся и в заключениях европейских экспертов⁴.

Ряд положений, закрепленных в документах, не соответствовал конституционным установлениям. Прежде всего это касается части II статьи 124 Конституции Украины (о распространении юрисдикции судов на все правоотношения), которая вообще не воспроизводится в документах.

Также, в украинский юридический тезаурус вводится новый термин «судівництво», неизвестный современным словарям украинского языка, не имеющий однозначного перевода на русский и другие языки национальных меньшинств Украины, европейские языки. Только Російсько-український словник для державних службовців (К., 1999) содержит подобное слово «судейство *спорт...*судівство». Учитывая, что судопроизводство и делопроизводство в Украине осуществляется на государственном языке, усложнение без особой надобности терминологии вряд ли будет способствовать доступности, понятности суда для общества. К тому же, в законопроектах этот термин вообще не находит объяснения, хотя в Концепции указывается, что термин означает единую систему судебного устройства и судопроизводства. Но тогда Закон «О судоустройстве Украины», являясь институциональным, не мог определять «правові засади функціонування судівництва» уже потому, что судопроизводство является процессуальной формой правосудия и подлежит регулированию процессуальным законодательством.

Естественно, что нормальным для конституционного государства является реформирование судебной системы прежде всего в рамках действующей Конституции потому, что вообще «Качество правосудия — вопрос конституционный» (В. Д. Зорькин). Но, во-первых, соответствующие разделы Конституции далеки от совершенства, формировались, как верно отмечает Дж. Оберто, «под (чрезмерным) влиянием

¹ Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 // Урядовий кур'єр. — 2006. — 24 травня.

² См.: Конференція «Експертне обговорення проектів Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» № 2834 та «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» № 2835»: Допоміжні матеріали. — Одеса, 2007.

³ Там же. — Том 3. — С. 66.

⁴ Там же. — С. 6, 7, 13, 15, 70, 76–77.

американской системы..., под давлением слишком тяжелого недемократического прошлого»¹. Во-вторых, Конституционный Суд Украины, который, используя выражение г.Кельзена, «придает силу намерениям народа, который принимал ее (Конституцию — *Авт.*) и эти намерения должны быть найдены в самой Конституции», не решает эту задачу, как правило, остается в пределах крайнего позитивизма, не использует естественно-правовой подход, возможности юридического реализма. В-третьих, суды общей юрисдикции даже при наличии решений Конституционного Суда, «расширяющего конституционную доктрину» (Л. Фридмэн) и практику, далеко не всегда воспринимают эти решения как руководство к действию.

Это обязывает науку конституционного права обратиться к соответствующим конституционным постулатам с целью создать конституционную основу судебной реформы в качестве масштаба концептуальных направлений реформирования, критерия проверки на реализуемость концептуальных наработок².

Так, в Конституции Украины, провозгласившей в ст. 6 выделение в качестве самостоятельной судебной власти, специальный раздел, посвященный суду, именуется «Правосудие», а функции суда ограничены осуществлением правосудия и судопроизводством. Не выделена, в частности, такая важная для суда, как отдельной ветви власти, функция как контрольная. Это давало основание для сомнений даже на самых высоких уровнях государственной власти, в том, что судебная власть — это не только «орган правосудия» или «судебная система», но именно государственная власть, обладающая всеми ее свойствами³. Это объясняется прежде всего традицией, которая была нарушена лишь в 1989 году, когда в Законе СССР «О статусе судей в СССР» впервые использовался термин «судебная власть». В действующем законодательстве Украины это понятие получило распространение после «малой судебной реформы». Так, ст. 2 (в ред. от 21 июня 2001 г.) Закона Украины «О статусе судей» определяла судей как «должностных лиц судебной власти». Закон Украины

«О судеустройстве Украины» уже в Преамбуле и ст.1 говорил «об организации судебной власти», органах «судебной власти». В принципе таким же образом определялась судебная власть в Концепции и законопроектах, разработанных на ее основе.

Как самостоятельная ветвь государственной власти судебная власть обладает исключительными, «неприкасаемыми» полномочиями, в частности, в сфере правосудия. Поэтому более точным, исходя из действительно осуществляемой деятельности профильного Комитета Верховной Рады Украины (по вопросам правосудия) и соответствующих предметов ведения (определенных Постановлением Верховной рады Украины от 11 июля 2006 г. № 8-V), называть его Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам организации и деятельности судов (или, еще точнее: «по вопросам юстиции»). В этом отношении небезынтересен и не бесспорен Указ Президента Украины от 11 сентября 2006 г. № 747, который «дополнял» Закон «О судеустройстве» по крайней мере двумя новшествами: (1) обязательный полугодовой стаж судьи в резерве на административные должности и (2) спецпроверка сведений о кандидате с участием ГНАУ, СБУ, МВД (с которыми судье приходится сотрудничать). Кроме того, здесь появляется вместо фигуры Президента Украины некое «структурное подразделение секретариата». Все это без учета конституционных установлений и ст.6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, требующей создания судов исключительно на «законной основе».

В новой истории действительно по-разному относились к признанию суда властью. В классической Декларации прав человека и гражданина 1789 г. судебная власть не упоминается. Во французской практике и теории исторически сложилось мнение, что во Франции «никогда не возникала судебная власть» (член Госсвета Р. Газье), «судебный институт пользуется определенными полномочиями. Полномочиями. А не властью». Председатель палаты кассационного суда Франции в 2005 году заявляет что во Франции независимость суда «не всегда соответствует ожиданиям... Ведь независимость от политической власти правосудие (не судебная власть! — *Авт.*) должно получить от этой самой власти». К концепции «модели правосудия, которая опирается на теорию обособленности носителей судебной власти» критически относятся и некоторые современные ученые и практики⁴.

¹ Там же. — С. 5.

² Подробнее см.: Орзих М. Судебная власть в условиях реформаторских ожиданий «новой конституционной эры в Украине» / М. Орзих // Юридический вестник. — 2007. — № 1.

³ См.: Выступление Президента Украины на II съезде судей Украины, предложенный Президентом проект Закона о власти и Косолапов А., Струк И. Судебная власть или судебная система? / А. Косолапов, И. Струк // Голос Украины. — 1995. — 17 янв.; Ромовская З. Народ имеет право на самозащиту / З. Ромовская // Голос Украины. — 2001. — 14 авг.

⁴ Цит. по: Судебные системы западных государств. — М, 1991. — С. 160; Зеркало недели. — 2005, 28 мая. См. также: Кашепов В. П. Институт судебной защиты прав и

Однако, функциональная характеристика суда дает возможность обосновать его позицию в качестве самостоятельной ветви государственной власти. Суд — единственный орган, осуществляющий правосудие — разрешение в особом процессуальном порядке, обеспечивающем его независимость от других ветвей власти, общественного воздействия, социальных конфликтов правового характера. Эта деятельность, являясь по природе государственной, осуществляется гласно, открыто для общества, направлена на оказание ему социальных услуг, а в случаях защиты субъективных публичных прав человека — «против общества в лице государства и его должностных лиц»¹. Поэтому деятельность суда не сводится к правосудию. Суд выполняет функции судебного контроля в отношении должностных лиц и органов других ветвей власти, актов, которые ими издаются, формально и фактически оказывается последней инстанцией в спорах, где стороной выступает государственная власть (исполнительная и законодательная). В современном мире это есть нормативное положение суда и не случайно известный ученый-юрист Л. Фридман в монографическом исследовании «*American Law*» анализ ветвей власти начинается с судебной власти, а А. А. Селиванов и А. А. Стрижак убедительно доказывают, что судебная власть «возвышается в судебных спорах над авторитетом любой другой власти ... это та власть, которая способна устанавливать правомерность деятельности (поведения) всех субъектов права и указывать, как должна быть употреблена сила государства для сохранения конституционного правопорядка и законности в сфере ведения законодательной и исполнительной властей»².

Контрольная функция суда в отношении других ветвей власти — наиболее убедительное свидетельство его властных свойств: суд самостоятельно принимает решение, его решение является обязательным для адресатов решения и других субъектов, функционирующих в сфере действия решения. В решении указываются обеспечительные средства для его реализации в установленные судом (в пределах закона) сроки. И, несмотря на то, что Конституция Украины не выделяет судебный контроль как самостоятельную функцию суда, а в литературе нередко эта функция отождествляется с правосудием или

рассматривается как его продолжение, суд, оставаясь в пределах судебной власти, независимо от признания самостоятельности контрольной власти, должен быть включен в систему государственных органов по контролю за соблюдением законности (ср.: п. 9 Переходных положений Конституции Украины, п.2 Переходных положений Закона Украины от 12 июля 2001 г. «О внесении изменений в Закон Украины «О прокуратуре»).

Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд Украины. В отличие от судов общей юрисдикции Конституционный Суд не уполномочен рассматривать индивидуальные жалобы, представления граждан об отводе состава Суда с целью обеспечения непредвзятости судей, конституционное производство не может быть инициировано Судом, а его решения имеют негативный характер — аннулирования, а не предписания. Это, несомненно, ограничивает возможности участия Суда в механизме защиты прав граждан и является основанием для соответствующих конституционных и законодательных новелл. Однако, кроме рассмотрения на предмет конституционности законов и некоторых других нормативно-правовых актов, дачи заключений по законопроектам о внесении изменений в Конституцию Украины, касающихся прав и свобод человека и гражданина (ст. 157, 158 Конституции Украины), Законом предоставлено право Суду, с выделением особенностей производства по делам о соответствии действующих правовых актов конституционным принципам и нормам, принимать решения о конституционности актов других ветвей власти.

Кроме того, на роль Конституционного Суда влияет его общий потенциал: быстро и эффективно реагировать на системные изменения в механизме правового регулирования, способствовать системности механизма, воздействовать на все его элементы (нормативные, процессуальные, институциональные); выносить решения, не подлежащие обжалованию; использовать преюдициальность собственных решений или известный прецедентной системе принцип «изменяющегося толкования»; официально толковать Конституцию и законы Украины как исключительное полномочие Суда, который «фактически продолжает (законодательную — *Авт.*) функцию Верховной Рады Украины» (А. А. Селиванов), ибо «Подлинным законодателем будет тот, у кого абсолютная власть толковать закон»³.

Безусловное признание суда самостоятельной и независимой государственной властью пред-

свобод граждан и средства ее реализации / В. П. Кашепов // Государство и право. — 1998. — № 2. — С.66.

¹ Henkin L. The rights of man today / L. Henkin. — Boulder (Colo), 1978. — P. 2.

² Селиванов А. А. Вопросы теории конституционного правосудия в Украине / А. А. Селиванов, А. А. Стрижак. — К.: Логос, 2010. — С. 48.

³ Епископ Ходи. — Цит. по: Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. — М, 1999. — С.225.

полагает четкое и недвусмысленное конституирование его правового статуса. В этом отношении привлекает внимание, во-первых, установление ст. 124 Конституции Украины юрисдикции судов, которая «распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве». Во-вторых, расположение нормативного материала о Конституционном Суде Украины вне Раздела «Правосудие», что подтверждает доктринальные и экспертные¹ сомнения о выполнении функций правосудия Конституционным Судом, отнесения его вообще к судебной власти. Но это не дает возможности распространять преференции ст. 124 Конституции Украины на Конституционный Суд, особенно с учетом ст. 149, которая распространяет на Конституционный Суд действие лишь статей 126, 127 Конституции Украины.

Подобные конституционные конструкции способствуют тому, что суды общей юрисдикции (даже на уровне местных) решают все вопросы права (что допустимо в условиях иной судебной системы, например, американской, где «Судебная власть распространяется на все дела, которые рассматриваются по общему праву и праву справедливости» ст. III Раздел 2 Конституции США), не всегда утруждая себя надлежащим анализом состава правоотношения, предметной и отраслевой принадлежности правовых отношений.

Так, в 2002 году впервые Печерский суд Киева рассмотрел дело по иску иностранного гражданина к Кабинету Министров Украины о возмещении вреда, причиненного гибелью самолета в результате попадания в него украинской ракеты. Ответчик был определен, исходя из того, что «правительство — конституционный орган и отвечает за жизнь и здоровье всех...». В 2004 году тот же суд восстанавливает в должности Генерального прокурора Украины С. Пискуна, уволенного Президентом Украины, а затем приостанавливает Указ Президента Украины о назначении А. Н. Медведько на эту должность без учета решения Конституционного Суда Украины от 7 мая 2002 г. (№ 8-рп/2002) о порядке рассмотрения вопросов о назначении на должность или увольнение с должностей в порядке конституционно-политической ответственности². Также поступил в июне 2006 года Киево-Святошинский

суд Киевской области, отменив Указ Президента Украины об увольнении председателя Киевской областной администрации. Подобным образом в декабре 2006 года Шевченковский суд Киева приостановил (в порядке административного производства) решение Верховной Рады Украины об увольнении Министра иностранных дел Б. И. Тарасюка. А в январе 2007 года уже Мукачевский районный суд запрещает Председателю Верховной Рады Украины подписывать закон (Закон Украины «О Кабинете Министров Украины»), дважды вторгаясь в его конституционный статус (части I и IV статьи 94 Конституции Украины), в связи с чем А. А. Мороз назвал это «юридической аномалией», а Высший совет юстиции представил судью Мукачевского суда к увольнению с должности на основании нарушения присяги.

Это как бы обратная сторона независимости судебной власти, переросшей, по словам Президента Украины «в судейский произвол, отчасти превращаясь в явление судебного деспотизма»³, и это относится не только к публично-правовой сфере общественных отношений.

Наконец, о проблеме, на первый взгляд кажущейся решенной — об основаниях деятельности судей при осуществлении функций судебной власти. Здесь возможно использовать подход ст. 113 Конституции Украины о Кабинете Министров Украины, который «в своей деятельности руководствуется» определенными нормативно-правовыми актами, хотя сама формула применительно к суду требует корректировки. Например, в таком изложении: (после части II ст. 124 Конституции Украины, измененной части 1 ст. 2 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей»): «Судебная власть при осуществлении функций правосудия и судебного контроля руководствуется Конституцией Украины, международно-правовыми договорами, законами и подзаконными актами, а также нравственными принципами гражданского общества».

Такая формула, во-первых, на конституционном уровне определит контрольную функцию суда; во-вторых, зафиксирует место международно-правовых договоров в системе источников правовой деятельности суда и ориентирует судей на применение этого вида источников права; в-третьих, отнесет все акты, не являющиеся законами, к подзаконным, что даст возможность в процессе судебного контроля самостоятельно ревидировать эти акты (занимающие около 95% нормативно-правового массива законодательства) на предмет соответствия закону и, с соблюде-

¹ См., например: Беров Н. Відносини між судами // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 1; Конференція «Експертне обговорення проєктів Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про судостроїть України» № 2834 та «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» № 2835» // Допоміжні матеріали. — Том III. — С. 36.

² Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2002 від 07 травня 2002 року (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 34.

³ Українське правосуддя: якого хоче влада і яке потрібне суспільству? // Голос України. — 2006. — 14 липня.

нием особой процедуры, Конституции Украины; в-четвертых, постепенно приучит суды к точному восприятию конституционного постулата верховенства права, которое «не ограничивается только лишь законодательством..., а включает и другие социальные регуляторы, в частности, нормы морали, традиции, обычаи..., которые легитимированы обществом и обусловлены исторически достигнутым культурным уровнем общества»¹. При ином подходе суд лишен возможности применять, например, критерии справедливости, добросовестности, разумности как общие положения гражданского законодательства, основания и пределы осуществления гражданских прав, их самозащиты (статьи 3, 12, 13, 19 и др. Гражданского кодекса Украины).

Но подобное правоприменение требует «нового», современного судьи, мировоззрение и знания которого не ограничиваются законодательством, решениями Конституционного Суда Украины, и даже практикой вышестоящих или международных судов. «Сущность современного

административного судопроизводства, — отмечается в Обращении Совета судей административных судов Украины применительно к административной юстиции, — требует кардинального изменения психологии судьи»². Но это самостоятельная образовательно-мировоззренческая проблема: кого, чему и как учить при подготовке современного судейского корпуса Украины.

Отмеченная проблематика не является исчерпывающей при осуществлении судебной реформы на основе нового Закона Украины от 7 июля 2010 года «О судостроительстве и статусе судей» (с изменениями, внесенными в 2011 — 2012 годах) и нового Уголовно-процессуального кодекса. Это лишь завершение формирования предпосылок современной нормативно-правовой и институциональной судебной-правовой реформы в Украине.

¹ Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004 від 02 листопада 2004 року (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.

² Обращение Совета судей административных судов Украины, президиума Высшего административного суда к Президенту Украины, Председателю Верховной Рады Украины, Премьер-Министру Украины, Председателю Верховного Суда Украины и и.о. Председателя Высшего совета юстиции Украины // Голос Украины. — 2007. — 23 января.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

*Актуальні проблеми держави і права :
зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. —
О., 2001. — Вип. 12. — С. 9 — 13.*

Формування в Україні сучасного громадянського суспільства і правової держави, пріоритетний розвиток і реальне забезпечення прав і законних інтересів людини прямують до подолання звичних, але віджилих уявлень, висування новаторських ідей і втілення відповідних їм інновацій. У цьому процесі вирішальну роль грає управління, пошук ефективних форм суспільної організації, створення нової системи управління, оновлення управлінських структур, методів і засобів управлінської діяльності.

Рациональне управління створює умови розвитку і самовдосконалення життя суспільства, державного керування країною, самоорганізації та самоврядування громадянського суспільства. Зниження керованості (некерованість) країною приводить до розпаду соціальних структур і зв'язків у суспільній організації. Спіраль суспільного розвитку розсипається на плоскі кільця-свідчення небезпеки соціальних потрясінь.

Не звертаючись до глибинних причин кризи в країні з кінця 80-х років, варто констатувати зниження в цей період галузевого управління більш ніж удвічі, а територіального — у декілька разів. Відповідно знижується довіра населення до органів влади і управління. Падіння легітимності публічної влади, загально визнані кризові явища в сфері діяльності всіх гілок влади¹ одночасно з процесами, що відбуваються в економічному, політичному, духовному житті суспільства, дають підстави для твердження про те, що криза в суспільстві — це насамперед криза управління.

Публічно-правове управління як органічна частина соціального управління і самоврядування, використовуючи законодавство й інші правові засоби організаційної діяльності, сприяє подоланню кризових явищ і відставання організаційно-управлінських структур, зниженню керованості соціально-економічними процесами, стимулює інноваційні рішення, орієнтовані на енергійні заходи щодо всього комплексу проблем управління, визначення не тільки задач, але й засобів задо-

волення суспільних потреб, інтересів, соціальних очікувань.

У цих умовах науково-практичне і прикладне значення набувають формування цілісної концепції ролі держави і права в управлінні, зростання управлінської цінності державно-правових засобів, управлінського праворозуміння. Теоретично це обумовлено підвищенням інтересу до проблем управління, дослідницькою орієнтацією їх на комплексне (міждисциплінарне, міжпрофесійне) вирішення, практично-системним виключенням організації управління в структуру законодавства, передусім конституційних законів, конституційного потенціалу управління.

Це стосується не лише виконавчої влади — таке розуміння є наслідком звуженого адміністративно-правового уявлення про управління, — а всієї системи влади, кожна із гілок якої виконує певні управлінські функції. Прикладом може бути проблема парламентського контролю, який за функціональними характеристиками має управлінську природу².

Тому головним чинником реформування управління є конституціоналізм як засіб здійснення, критерій ефективності і легітимності адміністративної реформи та одночасно її наріжний принцип. Цей висновок стосовно масштабного реформування у посткомуністичних країнах є предметом сталої дискусії³.

Причому конституціоналізм треба розуміти не як наявність конституційних норм та відповідних правоположень, що відображають нову філософію управління⁴ і є номінальними,

¹ Авер'янов В. Б. Вступ // Наукові засади вирішення організаційно-правових проблем адміністративної реформи в Україні. Наукова доповідь. — К., 1999. — С. 4.

² Див.: Ківалов С. В. Парламентський контроль і державно-правова реформа / С. В. Ківалов, М. П. Орзіх // Голос України. — 1999. — 2 листоп. Пор.: Проект Закону України «Про основні засади парламентського контролю в Україні» (внесен у Верховну Раду України народним депутатом С. В. Ківаловим — реєстр. № 3472, 1999).

³ Див.: наприклад: Heilman J. Constitutions and Economic Reform in Postcommunist Transitions / J. Heilman // EECR. — 1995. — № 1; Орзіх М. П. Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні / М. П. Орзіх // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — Одеса: Юрид. літ-ра, 2001.

⁴ Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 3.

тобто такими, що не «припускають повної інтеграції конституційних норм в динаміку політичного життя»¹, — ситуація, яку західні юристи визначають як «конституцію без конституціоналізму»². Цим пояснюється те, що «стан реалізації адміністративної реформи не відповідає вимогам, які містяться в Концепції адміністративної реформи в Україні...»³.

З огляду на значення «територіальних аспектів реформування» його «територіального виміру»⁴, «муніципального аспекту адміністративної реформи»⁵ переконливим прикладом є «існуюча організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування»⁶, які фактично консервують старі управлінські орієнтації, не сприяють підвищенню ефективності управління, його системному оновленню, не припускають використання науково-системних поглядів та принципів.

Задля подолання цієї ситуації в теперішніх умовах організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи необхідно:

по-перше, визначення співвідношення держави і місцевого самоврядування, стосовно якого держава є гарантом та захисником його прав (ст.7, 145 Конституції України) і має бути «нейтральною ареною» (S. Elkin) комунікації суб'єктів публічно-самоврядних прав, а не інструментом їх обмеження⁷. Одночасно треба законодавчо визнати роль і місце територіальної громади, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування (ст.140 Конституції України), потребує відокремлення її від населення, визначення її правосуб'єктності та специфікації правового статусу членів громади⁸, що має сприяти вирішенню

фундаментальної проблеми створення демократичної, соціальної, правової (ст. 1 Конституції України), тобто громадянської, держави — мінімізації відчуження держави від особистості «шляхами гармонізації та гуманізації»⁹, а стосовно адміністративної реформи — досягнення її мети — формування системи управління, «яка стане близькою до потреб і запитів людей»¹⁰;

по-друге, необхідно застосувати систематичне та розширене тлумачення ст.ст. 132, 133 Конституції України, які знаходяться у розділі «Територіальний устрій України», але за змістом регламентують державний устрій, тобто вказують не лише на просторові межі держави, але розглядають територію як матеріальну засаду діяльності держави, форму виявлення її суверенітету, обґрунтування принципів організації державної влади, основу для урахування історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Тому зведення державного устрою до територіального розподілу є спрощенням і не забезпечує вирішення ключових проблем державного будівництва України — територіальної організації і територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, з населенням¹¹.

У територіальному устрої потребує визначення місце регіону. Цей центральний суб'єкт територіального устрою (ст. 132 Конституції України) практично не отримав змістовного відображення у Конституції. Це пояснюється декларативністю у сучасній Україні регіональної політики¹², але не виправдовує ігнорування регіону, використання його як словосполучення, що не має інструментально-прикладного значення.

У цьому зв'язку треба відмовитися від традиційного уявлення про області як основні складові частини державного устрою, які вико-

¹ Loewenstein K. Verfassungslehre / K. Loewenstein. — Tubingen, 1969. — S. 153.

² Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и в новых независимых государствах / Р. Шарлет // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. — 1999. — № 2. — С. 64.

³ Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади: Постанова Верховної Ради України від 2 листопада 2000 року // Голос України. — 2000. — 21 листоп.

⁴ Кампо В. Українські реформи: політика і право / В. Кампо. — К., 1995. — С.19.

⁵ Пухтивський М. Про взаємозв'язок адміністративної та муніципальної реформ в Україні / М. Пухтивський // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 5–6 (7). — С. 34. Див. також: Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування. — 1994. — Вип. 4, 5.

⁶ Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 35.

⁷ Пор.: Там само.

⁸ Орзіх М. Ф. Конституционное право Украины: Учебно-методическое пособие. — Ч. III, вып. I. — Одесса:

Астропринт, 1999. — С. 22.

⁹ Гулиев В. Е. Отчуждение государства / В. Е. Гулиев, А. В. Колесникова. — М.: Манускрипт, 1998. — С. 172.

¹⁰ Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 3.

¹¹ Пор.: Орзіх М. Государственное устройство Украины: конституционная модель / М. Орзіх // Вестник Академии правовых наук Украины. — 1993. — № 1 и Телешун С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики / С. Телешун // Право України. — 2000. — № 6.

¹² Див.: Концептуальні основи регіональної політики в Україні (довідки: Л. М. Кравчука, І. С. Плюща, М. П. Орзіха, І. І. Лукінова, І. П. Бутка) // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — К., 1993. — С. 4–51; Концепція державної регіональної політики України. Затверджено II Всеукраїнським з'їздом Спільки лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня 2000 року // Голос України. — 2000. — 4 листоп.

нують регіональні функції. Область — це лише адміністративно-територіальна одиниця, яка утворилася та має ознаки, не відповідні сучасному регіону;

по-третє, в умовах законопроектних робіт щодо територіального устрою, перш за все проекту Закону «Про адміністративно-територіальний устрій» з пропозиціями Президента України (реєстр. № 0907, 1998), потребує оформлення статусів регіону та області, територіальних (адміністративно-територіальних) одиниць та самоврядних територій, спеціальних (особливих) адміністративно-територіальних утворень, поданих у виключному переліку: територіальні (функціональні) округи — освітні, судові, транспортні (залізничні, басейнові), військові; спеціальні зони — економічні та екологічні (природно-заповідні, екологічно небезпечні, екологічного лиха, спеціального екологічного захисту, курортні, санітарної охорони); режимні зони — прикордонні, територіальної оборони, закриті.

Ці напрями адміністративної реформи та її «муніципальний аспект» (М. О. Пухтинський)

забезпечать модернізацію теорії і практики розподілу влади за допомогою законодавчого інтегрування муніципальної влади в систему публічної, аж до формування парламенту, з механізмом урахування специфічних інтересів територій і використання розповсюдженого у світі правового принципу — «територія управляється більш ніж одним урядом»; відкидання критичного ставлення до місцевого самоврядування як (публічного) природного права (Ch. Adrian); спрощування пошуків інваріантності (диверсифікованої) правової моделі територіального управління і її співвідношення з місцевим самоврядуванням; мінімізацію вертикальних правових зв'язків; «вирощування» самоврядних повноважень знизу угору (на кшталт «нижніх поверхів» управління на основі закону і без втрати керованості мезо- і макрооб'єктами управління) і встановлення компетенції зверху (законом) униз; розширення контрольно-наглядових можливостей центру через місцеві державні адміністрації впливати на стан законності у діяльності органів місцевого самоврядування.

ИННОВАЦИОННАЯ РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

*Конституционные преобразования в Украине:
история, теория и практика : монография /
М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал [и др.] ;
под ред. М. Ф. Орзиха. —
К. : Юринком Интер, 2013. — С. 401 — 416.*

Конституционные преобразования невозможны без существенных изменений государственного устройства Украины¹ в направлении реконструкции административно-территориального устройства с перспективой создания в рамках статей 2, 132 действующей Конституции регионалистского государства или путем федерализации страны, что, в отличие от возражений даже на уровне докторских диссертаций², имеет исторические предпосылки для страны³ и вызывает в настоящее время интерес общественности, политиков, имеет значительную публицистическую литературу⁴, получила характеристику «федералистского ажиотажа» (В. Литвин), хотя не имеет достаточно фундаментальной научной разработки.

Вообще представления о государственно-территориальной организации, циркулирующие среди политиков, законодателей и в научной среде, вряд ли можно назвать достаточно обоснованными. Уже в статье 1 Закона Украины «Об административно-территориальном устройстве Украины» (принят в 1998 году, но не вступил в силу) территориальная организация стра-

ны отождествляется с административно-территориальным устройством, хотя в действительности это лишь часть государственного устройства, которое, во-первых, определяет оптимальную макро-, мезо — и микросхему управления, во-вторых, является материальной основой реализации управленческих моделей и нововведений на всех этапах административно-территориальной реформы⁵.

Территория, как верно отмечается в литературе, «является не только пространственным пределом государства, но составляет материальную основу его деятельности», форму проявления государственного суверенитета⁶, а территориальное устройство — один из генезисных, структурных и функциональных признаков государства⁷. Поэтому государственное устройство нельзя отождествлять ни с территорией, ее организацией, ни с административно-территориальным устройством. Это сложное системное государственно-правовое образование, которое имеет (должно иметь) социально-экономические, политические, национально-этнические, культурологические и экологические основы.

Попытки сведения государственного устройства к территориальному устройству или административно-территориальному делению, которые имеют доктринальные (в литературе), легальные — в законодательстве и законопроектных работах⁸ основания, или интерпретация консти-

¹ См.: Орзих М. Державний устрій України : конституційна модель / М. Орзих // Вісник Академії правових наук України. — 1993. — № 1 ; Орзих М. Конституційні засади реорганізації державного устрою України в умовах адміністративної реформи / М. Орзих // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. — Вип. 12. — О., 2001 ; Воронов М. М. Політико-правові проблеми реформування територіального устрою України / М. М. Воронов // Вісник Харківського національного університету. Серія: Право. — Вип. 1 (5). — 2009. — С. 32.

² Телешун С. О. Державний устрій України : проблеми теорії і практики. Автореф. докт. дис. — К., 2000. — С. 15.

³ См. : Колесніченко В. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку української держави / В. Колесніченко, Р. Бортнік // Голос України. — 2009. — 15 жов.

⁴ См. напр.: Литвин В. Федерализм: идея, политическая практика, применимость в Украине / В. Литвин // Голос Украины. — 2010. — 24 июня ; Корнилов В. «Федералисты» против «униастов» / В. Корнилов // 2000. — 5 нояб. ; Западная Украина хочет отделиться? // Итоги недели. — 2011. — 26 янв.

⁵ Орзих М. Ф. Рационализация территориального устройства Украины — основа оптимального управления территориями / М. Орзих // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — К., 1993. См. также: Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. — К., 1998. — С. 38.

⁶ Шафир М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства / М. А. Шафир. — М., 1983. — С. 120.

⁷ Чиркин В. Е. Формы социалистического государства / В. Е. Чиркин. — М., 1973. — С. 56–57.

⁸ См. напр. : Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (прийнятий у 1998 р., але не набув чинності) [Електронний ресурс] //

туционных положений о территориальном устройстве с помощью использования представлений о государственном устройстве¹ является упрощением, не обеспечивающим решения ключевых проблем создания государства — территориальной организации и территориального действия государственной власти (во всех ее видах), ее структурной организации, соотношение с негосударственными публичными структурами (органами местного самоуправления и органами самоорганизации населения), населением. В этом случае полисемантической оказывается правовая лексика², ущербной — законодательная логика и техника. Характерно, что в Верховной Раде Украины в 1997–1998 гг. обсуждался проект Закона об административно-территориальном устройстве, который до этого (январь 1997 г.) именовался проектом Закона «О территориальном устройстве Украины»³.

В отличие от действующей Конституции Украины в ее проекте соответствующая статья (ст. 104) была сконструирована вообще эклектично: «Украина является унитарным государством (государственный строй — Авт.). Территориальное устройство Украины основывается на принципах единства, неделимости, неприкосновенности и целостности государственной территории, комплексности экономического развития и управляемости отдельных ее частей с учетом общегосударственных и региональных интересов, национальных и культурных традиций, географических и демографических особенностей, природных и климатических условий». В процессе подготовки Конституции эти правовоположения были «разведены». Действующая Конституция Украины в ст. 2 определила государственный строй: «Украина является унитарным государством. Территория Украины в пределах существующей границы является целостной и неприкосновенной», в ст. 132 — территориальное устройство, а в ст. 133 — административно-территориальное устройство.

Однако, во-первых, ст. 132 частично дублирует ст. 2, не способствуя четкости правовых

дефиниций, во-вторых, правовоположения этой статьи посвящены только принципам территориального устройства, а не самому феномену; в-третьих, ряд этих принципов, безусловно, относятся не к территориальному, а к государственному устройству, в частности, сочетание централизации и децентрализации государственной власти, историческая, экологическая, экономическая, географическая, демографическая, этническая и культурная обусловленность регионализма. При этом в Конституции Украины термин «регион» фактически остается лишь словосочетанием, а при систематическом толковании ст. 132, 133 Конституции и проекта Закона «О территориальном устройстве Украины» регион отождествляется с областью как «основной составной частью территории Украины» (ст. 17 проекта Закона). Это противоречит характеристике, приведенной в ст. 132 Конституции, не только в отношении статуса ныне установленных областей, но и при характеристике условий (признаков) их формирования в исторической ретроспективе.

Конституционный законодатель, не предлагая дефиницию административно-территориального устройства, устанавливает его систему, которая, с одной стороны, достаточно обедненная и сводится к населенным пунктам и их объединениям, с другой — является формализацией «состава» системы административно-территориального устройства», ограничивает возможность текущего законодательства реагировать не только на перспективы развития системы, но и на сложившуюся систему административно-территориального устройства, требующую нормативно-правового регулирования. Достаточно напомнить о том, что на территории трети городских советов действуют другие советы, на территории 40% городских и более 60% сельских и поселковых советов функционируют другие населенные пункты.

Создается впечатление, что исключительной задачей при подготовке соответствующих конституционных положений было — отбросить любые попытки к федерализации страны, расценивая это как проявления сепаратизма, «безусловное зло», что «не пошло на пользу глубокому осмыслению этого сложного общественно-го феномена»⁴.

В связи с этим обращает внимание то, что исторически Украина тяготеет к федерализму: Киевская Русь была фактически федерацией княжеств, то же можно сказать о литовско-украинской федерации в эпоху Великого Кня-

Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=2111

¹ Конституційне право України. Підручник. — К., 1999. — С. 609–610.

² Сравн.: Барахтян В. А. Создание и развитие советского административно-территориального устройства / В. А. Барахтян, Р. С. Павловский // Ученые записки Харьковского юридического института. Т. XI, вып. 1. — Харьков, 1957; Ржевский В. А. Территориальная организация Советского государства / В. А. Ржевский. — Саратов, 1965; Шафир М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства / М. А. Шафир. — М., 1983. — С. 26, 30–31.

³ Голос України. — 1997. — 8 червня.

⁴ Литвин В. Федерализм: идея, политическая практика, применимость в Украине / В. Литвин // Голос України. — 2010. — 24 июня.

жества Литовского. Сначала украинские земли входили в состав России на федеративных началах, СССР была, по крайней мере, формально, субъектом федерации — Союза ССР. Политико-правовая идеология федерализма привлекала выдающихся ученых и политических деятелей Украины¹. При подготовке проекта Конституции также предлагался федеративный вариант государственного устройства, который оценивался, например, немецкими экспертами, как универсальный и идеальный для демократического правового государства, что в целом соответствует позиции достаточно влиятельных политических и правовых научных школ на Западе, представители которых даже прогнозируют наступление эры федерализма, когда публичная власть будет поделена между «коммунами, регионами, национальными и европейскими государствами»². В начале 1990-х годов идейно и политически Украина близко подошла к созданию условий для конституционного закрепления федерации. Если, например, в конце 1991 г. на Западе Украины активно обсуждались не только на собраниях, митингах, но и на сессиях местных советов, вопросы, связанные с Закарпатской и Венгерской автономиями в составе Украины, то уже в середине 1992 г. Подкарпатская республиканская партия требует выхода Закарпатья из состава Украины. Такое же политическое решение в этот период предлагало в отношении Крыма Республиканское движение Крыма.

Некоторые политические течения Народно-го Руха вслед за одним из своих лидеров, В. Черноволом, а также Движение за возрождение Донбасса отстаивали федеративно-земельное устройство страны, а Всеукраинское общество «Просвита» добивалось проведения переписи населения, особенно в южных областях, для установления реального национального состава населения³. Украинское казачество стремилось в различных формах автономизировать территории компактного поселения казаков, чувствуя при этом влияние соседней с Украиной Ростовской области, где казаки предложили област-

ному совету восстановить как самостоятельное государство «Всевеликое Войско Донское» или Донскую советскую республику (провозглашенную в марте 1918 г.) или превратить Ростовскую область в Донскую автономную область в составе России⁴.

Нельзя было игнорировать и «федералистскую революцию, охватившую весь мир» (D. Elazar) при современной переоценке федералистских ценностей и представлений о реальном содержании унитаризма — федерализма — конфедерализма — конституционной децентрализации, мировой опыт унитарного устройства государства с административной автономией территорий (из 13 современных государств, построенных на этом принципе, только одно — федеративное), реальные тенденции в Украине к разной степени федерализации и стремлению их законодательного закрепления (проекты Законов «О венгерском автономном округе», «О специальной самоуправляемой административной территории Закарпатья» и др.), конституирование в составе Украины Автономной Республики Крым.

Однако федерализация государственного устройства Украины (в любых формах: классического или кооперативного федерализма, федеративного дуализма, федерально-матричной модели и т.д.) оказалась в конкретных исторических условиях 1990-х годов не верифицированной опытом современных федераций, политической ситуацией в стране, прогнозом на ее исторически обозримое будущее, ее социально-демографической картой и опасной⁵ с позиций проявления эффектов «балканизации» (цепной реакции территориального дробления) или «ливанизации» (национальной паспортизации населения с целью обеспечения представительства в государственных органах), особенно в условиях, когда наступил «качественно новый этап развития украинской нации — практический процесс и теоретическое обоснование становления собственной государственности, по сути формирование новой государственной нации в широком (общегражданском — Авт.) понимании этого слова, «гражданского государства»⁶. Эта проблема считалась одной из самых сложных в процессе конституционно-проектных работ и нашла конституционное решение в Преамбуле действующей Конституции Украины, которая определяет Украинский народ как граждан всех национальностей, а также в статьях 5, 13, 14, 16, 17, 73, 104, 124 Конституции.

¹ См. напр.: Орзіх М. Науково-прикладне значення спадку М. Драгоманова для перспектив державного устрою сучасної України / М. Орзіх // Драгоманівський збірник «Вільна спілка». Сучасний український конституціоналізм. — Львів, 1996.

² Ellenstein I. L. Europe et l'avenir de la nation / I. L. Ellenstein // Cosmopolitiques. — Paris, 1990. — № 17. — Р. 8—9. Див. також: Beyme K. America a Model: The impact of American democracy in the World / K. Beyme. — Abershot: Yover, 1987. — Р. 71—73.

³ См.: Известия. — 1991. — 30 окт., Вечерняя Одесса. — 1991. — 25 окт., 1 ноября; Голос України. — 1992. — 25 июля, 1 авг.

⁴ Одесский вестник. — 1992. — 24 окт.

⁵ Орзіх М. Не допустити ефекту «балканізації» / М. Орзіх // Голос України. — 1993. — 6 липня.

⁶ Голос України. — 1992. — 22 серпня.

В этих условиях оптимальная конституционная модель государственного устройства Украины — унитарное конституционно децентрализованное государство с территориальной автономией — Автономной Республикой Крым, что дает весомые основания для дальнейшего реформирования. Такое решение требует:

- реконструкции государственного устройства и территориального деления;
- отказ от двух с половиной десятков областей, механически воспринятых в результате действия Закона от 26 марта 1992 г. «О местных советах народных депутатов и региональном самоуправлении» принципы региональной политики, «конституционно-политический», «государственный регионализм»¹;
- конституирование реально сложившихся (экономически, демографически, культурологически и проч.) 4 — 6 регионов (например, Центрально-Украинского, Донецкого и др., независимо от предлагаемых в литературе наименований и номенклатуры регионов²);

избрание в качестве государственно-правового средства совершенствования межнациональных отношений не национальные административно-территориальные образования, а национально-культурную автономию, содержательно определенную Законом от 25 июня 1992 г. «О национальных меньшинствах в Украине»: «использование и обучение на родном языке или изучение родного языка в государственных учебных заведениях или через национальные культурные общества, развитие национальных культурных традиций, использование национальной символики, празднование национальных праздников, исповедание своей религии, удовлетворения потребностей в литературе, искусстве, средствах массовой информации, создание национальных культурных и учебных заведений и любую другую деятельность, не противоречащую действующему законодательству» (ст. 6). Интересно отметить, что этот Закон был использован в качестве международного средства решения национальных вопросов на межправительственном уровне впервые в Европе между Украиной и Венгрией³.

¹ Regionalism in European politics. — London — Oxford, 1987. — P. 8 ; Див. також: Orzikh M. Regionalism as a means to promote democracy stability and development / M. Orzikh // 17-th. Conference Europe of Regions. Abstracts. — Copenhagen, 1996.

² См. : Каспрук В. Новий територіальний устрій — нова якість управління / В. Каспрук // Урядовий кур'єр. — 1998. — 3 вер.

³ Голос Украины. — 1992. — 30 июня.

Одновременно законодатель отказался от конституционно-проектной нормы (ст. 13 Конституции), предоставляющей каждому человеку право на «сохранение и защиту своей национальной принадлежности», но при этом лишь «принадлежность к национальным меньшинствам является делом свободного выбора личности». Таким образом, законодательно зафиксированным остается положение Закона Украины от 25 июня 1992 г. о том, что к национальным меньшинствам относятся группы граждан, «проявляющие чувства национального самосознания и общности между собой» (ст. 3 Закона), что содержательно аналогично конституционному Закону Украинской Народной Республики от 24 января 1918 г. «О национально-персональной автономии»⁴.

Реализация этих предположений минимизирует (оптимизирует) вертикальные связи публичной власти, в ее системе конституируются в соответствии со ст. 140 Конституции Украины и Закона Украины от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении в Украине»⁵ местные органы самоуправления в качестве самостоятельной подсистемы, которые решают все вопросы, относящиеся к местным интересам и потребностям населения, а подсистема органов местной государственной администрации будет действовать на территории через местные государственные органы (синтез известных мировому государствоведению «общественной» и «государственной» теорий местного самоуправления).

Подобная социально-правовая ситуация предполагает поиск собственной конституционной модели административно-территориального устройства Украины. Учет отечественного исторического опыта Украины и мирового опыта, зарубежных экспертных рекомендаций не может вести к воспроизведению старых государственных форм Украины, зарубежных моделей устройства государства, даже в том случае, если они исторически оправданы. Исторические формы устройства общества и государства, как правило, эффективно действуют в конкретно-исторических условиях. Относительно же рекомендаций зарубежных специалистов — «вообще надо быть осторожнее» — замечал В. Черновол, — потому что они не понимают нашей системы, у них другая мен-

⁴ Закон про національно-персональну автономію 1918 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/istoria-derzavi-ta-prava-ukraieni/zakon-pro-nacionalno-personalnu-avtonomiu-1918>

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. — 1997. — № 25. — Ст. 20.

тельность. Они разрабатывают для нас замечательные схемы, которые не работают¹.

Проблема государственного устройства и государственно-территориальной организации привлекала внимание с первых дней независимости Украины. Непосредственно занимались реформой известные украинские ученые, высокие должностные лица², создавались специальные межведомственные комиссии, разрабатывались концептуальные положения (раздел в Концепции административной реформы в Украине 1998 г., утв. Указом Президента, проект Кабинета Министров Украины «Концепция совершенствования административно-территориального устройства», 2003 г.), законопроекты «О территориальном устройстве Украины» (Комиссия по вопросам правовой политики и судебно-правовой реформы Верховной Рады Украины, 1997 г.), «Об административно-территориальном устройстве» (1998 г.).

Но практические меры были направлены на совершенствование административно-территориальной системы, которую Украина получила в наследство от Советского Союза, в направлении централизации власти, контроля центра над регионами, наконец, партийного строительства. Это фактически консервировало старые территориальные подразделения и соответствующие управленческие структуры, не способствовало повышению эффективности управления, особенно в отношении обеспечения управленческих услуг населению, обновлению систем и цели управления, не предполагало, как указывала Верховная Рада Украины, «использования научно-системных взглядов и принципов»³.

Для преодоления этой ситуации в нынешних условиях организационно-правового обеспечения административно-территориальных преобразований необходимо следующее. Во-первых, отделить по цели и содержанию административную реформу от административно-территориальной, что не помешает их системному проведению. Во-вторых, определить соотношение государства и местного самоуправления, в отношении которого государство является гарантом и защитником его прав (ст. 7, 145 Конституции Украины) и которое должно быть «нейтральной ареной» (S.Elkin) коммуникации субъектов публично-самоуправляющихся прав, а не инструментом их

ограничения. Одновременно надо законодательно определить роль и место территориальной общины, которая непосредственно осуществляет местное самоуправление (ст. 140 Конституции Украины), требуется содержательное отделение ее от населения, определение ее правосубъектности и спецификации правового статуса членов общества, что должно способствовать решению фундаментальной проблемы создания демократического, социального, правового государства (ст. 1 Конституции Украины). В-третьих, необходимо, учитывая Решение Конституционного Суда от 13 июля 2001 года № 11-рп/2001⁴, применить систематическое и расширенное толкование статей 132, 133 Конституции Украины, которые находятся в разделе «Территориальное устройство Украины», хотя по смыслу регламентируют административно-территориальное устройство, то есть указывают не только на пространственные пределы государства. Поэтому сведение территориального устройства к распределению территории является упрощением и не обеспечивает решения ключевых проблем реформирования территориальной организации страны и территориального действия государственной власти, ее структурной организации, соотношение с негосударственными публичными структурами, с населением.

В территориальном устройстве требует определения место региона. Этот центральный субъект территориального устройства (ст. 132 Конституции Украины) практически не получил определения в Конституции и текущем законодательстве. Это объясняется декларативностью в современной Украине региональной политики, но не оправдывает игнорирование региона, использование его как словосочетания, не имеющего инструментально-прикладного значения. В этой связи надо отказаться от традиционного представления об области как основной составляющей государственного устройства, выполняющей региональные функции. Область — это лишь административно-территориальная единица, которая образовалась и имеет признаки, не соответствующие современному региону.

Наконец, в условиях законопроектных работ по территориальному устройству требует оформления статус региона и области, территориальных (административно-территориальных единиц) и самоуправляющихся территорий, специальных (особых) административно-территориальных образований, представленных в исключительном перечне. Но первые практические шаги (2005 г.)

¹ Голос України. — 1992. — 30 червня.

² Концептуальні основи регіональної політики в Україні: (Доповіді Л. М. Кравчука, І. С. Плюща, М. П. Орзіха, І. І. Лукінова, І. П. Бутки) / Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — К., 1993.

³ Про стан реалізації адміністративної реформи по удосконаленню діяльності органів виконавчої влади: Постанови Верховної Ради України від 3 листопада 2000 р. // Голос України. — 2000. — 21 листоп.

⁴ Рішення Конституційного Суду від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1327.

в направлении административно-территориальных преобразований, хотя и привели к концептуализации «нового научного направления — исторической регионалистики, в фокусе внимания которого появилась эволюция территориальной организации»¹, именно на практике показали недостаточную последовательность в реализации даже задекларированных политико-методологических основ и общей цели реформы — обеспечение реальной возможности для человека получить максимальное количество услуг от органов власти на всех уровнях ее территориальной организации². Это прежде всего должно было отразиться в законопроектной работе, которая началась с обнародования проекта Закона Украины «О территориальном устройстве Украины»³.

«Первоочередная цель новаций», указывали разработчики законопроекта — «увеличить объем услуг для людей»⁴. Эти новации в территориальном устройстве невозможно рассматривать вне администрирования (деятельность публичной власти) территории. То есть реформирование территориального устройства будет иметь управленческую природу и направленность.

Поэтому, во-первых, любые законопроектные работы в сфере территориального устройства должны исходить из того, что в юридическом (не географическом смысле) территория (территориальное устройство) — это не только «внутренняя организация государства с разделением ее территории на составные части» (ст. 2). Территория — это материальная основа и пространственные границы публичной власти (государственной и самоуправленческой), форма проявления народного суверенитета и самоорганизации гражданского общества. Во-вторых, речь идет не о территориальном, а об административно-территориальном устройстве — системном явлении, которое не терпит «распыления» и будет отвечать требованиям системных образований. Это подтверждается выделением «территориальной основы публичной власти — административно-территориальной единицы (Прембула и ст. 7 упомянутого законопроекта). Исходя из этого, предмет обсуждения —

административно-территориальное устройство. Здесь возникла потребность в уточнении названия проекта и цели новаций с учетом более универсальной цели административной реформы, которая была сформулирована в программном заявлении Кабинета Министров Украины — создание системы управления, «которая бы соответствовала стандартам демократического правового государства, проблемам и запросам каждого гражданина», преодолела чрезмерную централизацию власти, неопределенность роли регионов, слабость местного самоуправления⁵.

В-третьих, изложенные принципиальные замечания дополняются отдельными, органично связанными с первыми. В частности:

— проект в значительной части не отвечал действующей Конституции Украины (ср., например, ст.ст. 132, 133 Конституции Украины и ст. 1, 2, 4, 5, 13 и др. проекта);

— принцип децентрализации власти, провозглашенный в проекте, не имеет отношения к местному самоуправлению (ср., ст. 2 проекта). Здесь может возникнуть проблема деконцентрации власти или трансформации властных полномочий;

— нельзя было роль государственной власти на территории государства ограничивать контрольной функцией, на что ориентирует ст. 2 проекта;

— цель территориальной организации — обеспечение населения «уровнем (!) услуг» (ст. 1, 9), говорится в проекте. Но социальные стандарты (включающие услуги?) ориентированы на гражданина и общину. Кроме того, вряд ли возможно было, по крайней мере, в ближайшее время, утверждать общие социальные стандарты для гражданина «независимо от места его проживания» (ст. 2);

— недостаточно учтен этнонациональный фактор административно-территориального устройства (ср.: ст.ст. 2, 12.2, 15 и ст.ст. 4, 7);

— община никак не может быть административно-территориальной единицей (ст. 9), как утверждают авторы проекта, потому что община — это жители села, поселка и города (ст. 140 Конституции Украины), «жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города» (ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении»), а административно-территориальная единица — это «часть территории государства» (ст. 7 проекта);

— отождествление региона с Автономной Республикой Крым, областью, городом-регионом (ст. 13.2) не только противоречит систематическому толкованию норм в ст.ст. 132, 133, более

¹ Литвин В. М. Административно-территориальное устройство Украины : проблемы, пути реформирования / В. М. Литвин // Голос України. — 2010. — 9 сент.

² Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів. — К.: Атіка, 2005. — С. 222.

³ Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 квітня.

⁴ Безсмертний Р. Держава, як і будівля, починається з фундаменту / Р. Безсмертний // Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 квітня.

⁵ Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 квітня.

того, это исключает содержательный смысл программно-правительственного требования о «роли регионов» (учитывая советский принцип создания и функционирования областей).

С целью преодоления принципиальных и отдельных замечаний по законопроекту необходимо было прежде всего выяснить коллизийную ситуацию с конституционными положениями, критически проанализировать Концепцию государственной региональной политики (2001 г.), обратиться к Европейской хартии о местном самоуправлении (ратифицированной Украиной в 1997 г.), к Хартии регионализма (принята Европарламентом в 1988 г.), Рекомендациям 34 (1997) Конгресса местных и региональных властей Европы о территориальном самоуправлении и национальных меньшинствах, Решению Еврокомиссии № 2001/0046 о классификации административно-территориальных единиц по стандартам NUTS 1–4.

Приведенные, достаточно основательные критические замечания относительно проекта 2005 года объясняются именно тем, что это была первая попытка практически реализовать реформаторские идеи относительно административно-территориального устройства государства. Это привело к всплеску «общественного интереса, который наблюдался к проблемам административно-территориального реформирования в 2005 году, существенно продвинул вперед научное осмысление проблемы в ее историческом, политико-правовом, социально-культурном аспектах»¹. Также критический анализ первых законопроектных попыток, которые были ориентированы на практическое воплощение и не принесли практического результата, потому что не были поддержаны ни общественностью, ни политическими и научными кругами страны, дает основания для предложения «модернизационного проекта», «прогнозной модели» (В. Литвин) инновационной реконструкции административно-территориального устройства страны, которая может быть использована в конституционном процессе при любом варианте конституционных преобразований.

С этой целью предлагается структурированная модель административно-территориального устройства Украины:

1. Основные административно-территориальные единицы (при условии разграничения административно-территориальной единицы и территориальной общины):

1.1. Регион (край) — основная составляющая часть территориальной организации государствен-

ного устройства, определенная единой политикой государственного регионализма, что имеет признаки относительной организационной обособленности, целостности, экономической и демографической самодостаточности, этнонациональной специфики, системы государственных органов, являющихся элементами (подсистемой) государственной структуры власти и управления страны.

1.2. Территориальные округа — функциональные территориальные единицы, созданные с целью решения государственных, экономических, бытовых, образовательно-культурологических задач:

— национальные округа (которые формируются при условии компактного этнорасселения, достаточного уровня этнонациональной идентификации, самоорганизации и этнокультурной мобильности и межэтнической толерантности);

— нотариальные округа;

— избирательные округа;

— образовательные округа с университетским центром науки, образования и культуры;

— судебные округа, объединяющие территории, которые обслуживаются межрайонными судами;

— таможенные округа;

— почтовые округа;

— налоговые округа;

— транспортные (железнодорожные, бассейновые округа);

— округа электросвязи, электрических сетей и газового хозяйства;

— военные округа (территориальное командование и военные комиссариаты), создаваемые и функционирующие на основе военной доктрины государства.

2. Факультативные административно-территориальные единицы:

2.1. Экологические зоны — территориальные единицы, обладающие специальными условиями функционирования и охраны окружающей (природной) среды жизни населения:

— природно-заповедные зоны — участки суши и водного пространства, природные комплексы и объекты которых имеют особую природоохранную, научную, эстетическую, рекреационную и иную ценность, и прилегающая к ним охранный территория;

— курортные зоны;

— зоны санитарной охраны источников водоснабжения и курортов;

— экологически опасные зоны, включающая зоны отчуждения и обязанности обязательного отселения населения, гарантированного добровольного отселения населения, усиленного экологического контроля;

¹ Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України : проблеми, шляхи реформування / В. М. Литвин // Голос України. — 2010. — 9 вересня.

— зоны экологического бедствия — пространство, в пределах которого произошли устойчивые отрицательные изменения природной среды, несовместимые с нормальной жизнедеятельностью человека;

— зоны специального экологической защиты, прилегающие непосредственно к зонам экологического бедствия.

2.2. Пограничная зона — пограничная полоса, которая устанавливается непосредственно вдоль государственной границы на сухопутных участках или вдоль берегов пограничных рек, озер и других водоемов, не включающая населенные пункты и места массового отдыха населения.

2.3. Зона территориальной обороны — территория, которая установлена с целью обороны и защиты государственной границы, морского побережья, островных зон, важных объектов и коммуникаций от нападения агрессора, борьбы с его десантами и диверсионными группами, поддержки режима военного положения.

2.4. Режимные территориальные единицы.

3. Основные самоуправляющиеся административно-территориальные единицы (с преодолением ограничения юрисдикции органов местного самоуправления территориальных общин пределами административно-территориальных единиц):

3.1. Город с районным делением самоуправляющихся территорий: столица Киев, крупнейшие промышленные и культурные центры с населением более миллиона постоянных жителей (территориальных общин) — Днепропетровск, Донецк, Одесса, Харьков.

3.2. Город с районным делением территорий, которые являются частями самоуправляющейся территории города, что представляет собой экономический и культурный центр с развитой промышленностью и местным хозяйством, с численностью населения более 500 тысяч человек.

В отдельных случаях к этой категории городов могут быть отнесены города с численностью населения менее 500 тысяч человек, если они имеют важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, близкую перспективу дальнейшего экономического и социального развития, роста численности населения.

3.3. Город (без районного деления), как правило, имеет промышленные предприятия, самостоятельное местное хозяйство (основано не только на коммунальной собственности), достаточную для обслуживания населения социальную и культурную инфраструктуру, с численностью постоянного населения (территориальная община) свыше 50 тысяч человек, из которых не

менее половины — промышленные рабочие и интеллигенция и члены их семей.

3.4. Поселок — населенный пункт, расположенный при промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных узлах, гидротехнических сооружениях, предприятиях по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, а также населенный пункт, на территории которого расположены высшие и средние специальные учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, санатории и другие стационарные лечебные и оздоровительные учреждения с численностью населения свыше 10 тысяч человек, из которых не менее половины составляют промышленные рабочие и интеллигенция и члены их семей. В отдельных случаях к категории поселков могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения менее 10 тысяч человек, но более 1000 человек, если они имеют близкую перспективу экономического и социального развития, роста численности населения.

3.5. Район (сельский) — самоуправляемая и выполняющая функцию политико-координирующего публичного центра территория с предельно допустимым экономическим (прежде всего аграрный сектор и перерабатывающие производства) потенциалом и определенной хозяйственной специализацией, транспортной и информационной инфраструктурой, которая обеспечивает связь между сельскими населенными пунктами, между ними и городами, а также региональными центрами.

3.6. Село — самоуправляющаяся территория населенного пункта или нескольких населенных пунктов с единственным органом местного самоуправления и преимущественно сельскохозяйственной производственной ориентации, не относящийся к другим видам территорий, а также прилегающая к населенному пункту (пунктам) территория хуторской застройки, земель и вод сельскохозяйственного назначения и землепользования.

4. Факультативные самоуправляющиеся административно-территориальные единицы:

4.1. Область — часть региона, которая сложилась исторически, в территориальном коллективе которой преобладает многонациональное население с постоянными общими (интернациональными, вненациональными) традициями, полилингвистическим составом и менталитетом или в которой компактно представлены нации, этносы или эффективно действующая хозяйственная спецификация.

4.2. Город-курорт.

4.3. Горные населенные пункты — города, поселки городского типа, поселки, сельские на-

селенные пункты, которые расположены в горной местности, имеют недостаточно развитую сферу применения труда и систему социально-бытового обслуживания, ограниченную транспортную доступность.

4.4. Поселок (дачный) — компактно застроенный населенный пункт временного (сезонного) проживания людей с необходимой сетью коммунально-бытовых предприятий и учреждений.

4.5. Зоны со специальным экономическим режимом — открытая на льготных условиях экономической деятельности и внешнеэкономических связей для мирового рынка территория, территория приоритетного экономического развития.

5. Автономная Республика Крым — территориальная автономия в составе Украины, имеющая полномочия принятия Конституции Авто-

номной Республики Крым, которая не может противоречить Конституции и законам Украины.

Предложенная модель является достаточно универсальной для любого политического решения относительно государственного устройства Украины, пригодна для непосредственного воплощения, а также локально-территориального экспериментирования или конструирования содержательной (по социальным, экономическим, демографическим и другим элементам) имитационной модели с целью проверки на выполнимость; перевода концептуальных положений на нормативный язык закона; установление порядка (юридической процедуры) реконструкции административно-территориального устройства; достижения оптимальной управляемости территориями; топонимической рационализации в стране.

РЕГИОНАЛИЗМ В УКРАИНЕ: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ

Юридический вестник. — 1996 — № 4. — С. 64—66.

Регионализм как государственная политика — системообразующая детерминанта, которая не только определяет направления развития государственности в Украине, но является эффективным средством содействия демократии, стабильности и развитию страны, — находятся в состоянии научно-практической проблемной ситуации: реально актуализированная задача при неопределенном составе и дефиците средств ее решения.

Это объясняется: во-первых, традиционно упрощенными представлениями, которые имеют доктринальные (в науке) и легальные (в законодательстве и законопроектных актах) основания об устройстве государства; во-вторых, ограниченной альтернативой, распространенной в политических документах, публицистике и научных трудах — о перспективах государственного устройства Украины — унитаризм или федерализм, земельное устройство без учета многообразия этих форм — от жесткой модели централизованно-унитарного государства до конституционно-децентрализованной организации, основанной на принципах регионализации; от федерации, построенной на признании суверенности ее субъектов, до моделей федеративного дуализма, кооперативного федерализма с его институциональными новациями по гармонизации интересов центра и регионов (L. Levi), отношения к федерализму в «институционном плане как нечто большему, чем просто сумме каких-то отдельных частей» (H. Newcombe); в-третьих, игнорированием правосубъектности территориальных коллективов — единственного на территории социального субстрата, имеющего собственные интересы и определяющего социально-политическую, экономическую, демографическую, культурологическую «физиономию» территории, ее потенциал в межрегиональных (внутригосударственных, международных и внешнеэкономических) отношениях, наконец, практически отсутствием политики «конституционно-политического», «государственного регионализма» (Y. Meny) региональной политики, которая в управленческих центрах страны интерпретируется как унифицированная для двух с половиной десятков регионов модель, а в регионах, которые весьма условно ими являются — как возможность самостоятельно формулировать основные положе-

ния региональной политики вплоть до суверенизации отдельных территорий.

Рефлексия на эту ситуацию — появление центробежных тенденций регионов в различных формах: от собрания руководителей Советов, постоянных комиссий и депутатских групп Верховного совета Крыма, Николаевского, Одесского, Херсонского областных Советов, где в соответствии с «региональным протоколом» предусматривалось создание экономического Совета Юга Украины, что было оценено органом Верховного Совета Украины как попытка «добиться изоляции целого региона от экономического пространства, образовать какую-то замкнутую территорию с сепаратистскими структурами управления» до стремления к административной автономии, «специальной самоуправляемой административной автономии» Закарпатья, идей возрождения Донецко-Криворожской республики на Донетчине, заявления Николаевского областного и городского Советов об экономической самостоятельности и упразднении таможенных границ с СНГ, создании Совета регионов, предложения об экономико-правовом эксперименте с расширением экономической самостоятельности региона и свободной экономической зоной в Одесской области и т.п. Таким образом, игнорирование экономических, социально-демографических, этнических и других региональных особенностей территориальных коллективов ведет к росту социальной напряженности и социальных ожиданий. При этом отсутствие государственной региональной политики фактически провоцирует со временем более жесткие требования регионов к центру.

Конструктивное решение проблемы предполагает анализ конкретно-исторических условий государственного строительства в Украине и ее отдельных регионов. Здесь главное обеспечить сбалансированное «развитие регионов с учетом их специфики и ориентаций» (А. Мороз) с одновременным предупреждением возможных эффектов «балканизации» или «ливанизации».

В этой связи необходимо учитывать не только конкретные социально-экономические реалии современной Украины, ее историческую ретроспективу, менталитет населения, его готовность и способность участвовать в реформировании устройства страны, но и достаточно противо-

речивые тенденции в науке и практике современных государств. С одной стороны, это — «охватившая весь мир федералистская революция» (D. Elasar) при современной переоценке федералистских ценностей и представлений о реальном содержании унитаризма — федерализма — конфедерализма — конституционной децентрализации, мирового опыта унитарного устройства с административной автономией территорий (из 13 современных государств, построенных на этом принципе, лишь одно — федеративное). С другой стороны, достаточно распространенные прогностические идеи о наступлении эры, когда публичная власть будет поделена между «коммунами, регионами, национальным и европейским государствами» (J. Ellenstein).

Преодоление полей социальной напряженности во внутривластном спектре мнений, партийно-политических позиций, доктринальных доводов и контрдоводов, «внешних» воздействий мирового опыта на процессы обустройства Украины невозможно на путях удовлетворения требований самостоятельности в отдельных сферах региональной (местной) жизни, автономизации отдельных территорий или федерализации страны. На небезопасность такого пути указывали не только противники федерализации Украины, но и ее сторонники.

В действительности, решение проблемы — в постулировании на конституционно-законодательном уровне и реализации государственной региональной политики.

В ее основе — реконструкция государственного устройства и государственно-территориального деления страны; отказ до двух с половиной десятков регионов и конституирование реально сложившихся (экономически, демографически, культурологически и т.п.) 4–6 регионов (например, Центрально-Украинского, Донецкого, Причерноморского, Западного), минимизация вертикальных связей в системе публично-самоуправленческой власти с выделением в качестве самостоятельной подсистемы местных органов самоуправления, окончательно решающих все вопросы, относящиеся к местным интересам и потребностям населения (при юрисдикционно-судебной защите населения и других субъектов от незаконных решений этих органов); действие

органов местной государственной администрации через местные государственные органы (синтез известных мировому государствоведению «общественной» и «государственной» теорий местного самоуправления), при котором администрация (единая вертикаль исполнительной власти) получает возможность «входить в ворота», а не «ломать заборы», небезуспешно воздвигаемые на местах под воздействием «суверенного буйства» местных Советов (которое в иных формах и структурах проявляется в других странах, получив характеристику «оргии самоуправления» (I. Polaborga); избрание в качестве государственно-правового средства совершенствования межнациональных и межрегиональных отношений не национальные административно-территориальные образования, а известное Украине по трудам М. Грушевского, Закону Украинской Народной Республики от 24 января 1918 г. «О национально-персональной автономии» и получившее современное звучание в Законе Украины от 25 июня 1992 г. право на: «пользование и обучение на родном языке или изучение родной речи в государственных учебных заведениях либо через национальные культурные общества, развитие национальных культурных традиций, использование национальной символики, празднование национальных праздников, исповедование своей религии, удовлетворение потребностей в литературе, искусстве, средствах массовой информации, создание национальных культурных и учебных заведений и любую другую деятельность, не противоречащую законодательству» (ср.: ст.ст. 10–11, 132–133 Конституции Украины).

Подобный подход к конструированию государственной региональной политики не может быть «жестко» верифицирован историческим опытом Украины или зарубежными моделями устройства государства, настойчиво рекомендуемыми зарубежными экспертами и находящимися под их влиянием государственными деятелями и учеными.

Необходим поиск собственной современной модели устройства Украины, концептуально ориентированный на реальную регионализацию страны и основанный на этом конституционно-децентрализованное государство.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА УКРАИНЫ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА РЕФОРМЫ

Юридический вестник. — 1994. — № 2. — С. 15—20.

Первая попытка реформирования избирательной системы в Украине была осуществлена в русле общесоюзной перестройки политической системы социализма во второй половине 80-х годов на основе Закона Союза ССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» и новеллизации конституционного законодательства (почти 1/3 статей Конституции СССР)¹. Здесь отразилась обусловленная большими социальными ожиданиями от перестройки государственной и общественной жизни тенденция критического осмысления исторического опыта социализма, использования оправдавшей себя практики государственно-правового строительства. Характерный пример — сохранение положения, предполагающего отсутствие ограничений числа кандидатов в сравнении с количеством мандатов, но дополнение его возможностью включения в избирательный бюллетень любого числа кандидатов. Фактически бездействующей норме Конституции о праве общественных организаций на выдвижение кандидатов в депутаты приданы гарантии путем установления норм представительства от общественных организаций при равенстве этих норм от КПСС, профсоюзов, кооперативных организаций, при общей норме — 1/3 депутатов. Закреплено то, что в выборах не участвуют психически больные, признанные судом недееспособными лица, содержащиеся в местах лишения свободы, лица, направленные по решению суда на принудительное лечение. Проявилась тенденция к отказу от формулы «как правило» с учетом того, что оно нередко использовалось для превращения исключений в общее правило. Так, безусловно решен вопрос о невозможности быть депутатом более, чем в двух Советах.

Наряду с этим введены конституционные новеллы. Так, установлена несовместимость статуса народных депутатов с должностным положением подотчетных органам власти лиц, входящих в состав Правительства, кроме Председателя, руководители ведомств СССР, Председатель и члены Верховного Суда СССР, Главный государственный арбитр и государственные

арбитры СССР, Председатель и члены Комитета конституционного надзора СССР. При этом должностные лица, избираемые или назначаемые Советами, не могут занимать данную должность не более двух сроков. Кандидаты в депутаты и депутаты могут освобождаться от производственных, служебных функций на период выполнения своих обязанностей и прав в предвыборной кампании, работе в Совете с сохранением среднего заработка за счет госбюджетных средств. При этом учитывалось, что Верховный Совет — постоянно действующий орган, работающий сессионно по 6 — 8 месяцев в году, а также ежегодное обновление Съездом палат Верховного Совета до 1/5 состава. Предусмотрено избрание народных судей вышестоящими Советами народных депутатов. Срок полномочий судей увеличен вдвое (10 лет). Усилены гарантии независимости судей. Обращают внимание некоторые технические новеллы, например, период избирательной кампании увеличен вдвое (с 2-х до 4-х месяцев), что существенно для расширения возможности избирателей и кандидата решать многосложные вопросы выборов; избирательные ящики должны устанавливаться таким образом, чтобы избиратели обязательно воспользовались правом тайного голосования, тем самым это право фактически превращается в право-обязанность, в общем-то известная юристам из других сфер конструкция.

Практика применения Закона СССР от 1 декабря 1988 г., апробация новых организационных форм проведения избирательной кампании способствовали приобретению опыта становления демократии в борьбе с прежними традициями тоталитарного режима.

Достаточно вспомнить, что, в отличие от прошлых избирательных кампаний, когда максимальный процент участия избирателей и искусственное единогласие достигалось весьма сомнительными не только с позиций демократических стандартов, но и действующих законов, политических и организационных средств и методов, выборы 1989 г. проходили в условиях реальной политической активности населения, обусловленной оптимистическими социальными ожиданиями результатов перестройки. В большинстве округов приняли участие в выборах

¹ Ср. Гончар В. И др. Пока проект не стал законом / В. Гончар, В. Черняк, Ю. Щербак, В. Яворивский // Огонек. — 1989. — № 31.

около 90 % избирателей, на 1500 депутатских мандатов по территориальным и национальным округам претендовало более 7,5 тысячи кандидатов, на 750 мест, выделенных общественным организациям, претендовало 2049 кандидатов. К тому же часть мандатов оказалась свободной: в 199 избирательных округах баллотировалось не более двух кандидатов в депутаты и ни один из них не набрал необходимое количество голосов, в 76 округах, где было по три и более кандидатов и никто не набрал больше половины голосов, проводилось повторное голосование, в ряде избирательных округов выборы были признаны несостоявшимися. Примечательным было и то, «что нередко серьезная и настойчивая поддержка кандидатов в депутаты со стороны политического монополиста «руководящей и направляющей силы общества» — КПСС оборачивалась противодействием населения, отказом поддержать кандидата, рекомендованного партией, а кандидат, не пользующийся поддержкой партийных комитетов, одерживал убедительную победу на выборах.

Одновременно проявились весьма чувствительные, а в ряде случаев опасные для перспектив демократизации общества, явления, в том числе вызванные несовершенством, пробельностью законодательства, организационной неподготовленностью политических институтов, трудовых коллективов, общественных формирований к работе в новой политической ситуации. Инерция прежних подходов, политических стереотипов при отсутствии опыта проведения крупномасштабных политических акций, основанных на кардинальных организационных и правовых нововведениях такого типа как выборы, выходящие за пределы привычного голосования, привели в ряде случаев к нестабильности в решении типовых проблем, определенной растерянности на отдельных этапах избирательной кампании.

В процессе законопроектных работ по избирательному праву в Украине в конце 80-х годов прослеживается стремление учесть недостатки союзного Закона, оставаясь традиционно в его общих пределах. Так, при сохранении структуры Закона СССР 1988 г. Законы Украинской ССР о выборах народных депутатов Украинской ССР и выборов депутатов местных Советов народных депутатов дополнены главой об избирательной документации и порядке ее хранения, об избирательном ящике, нагрудном знаке депутата. Дополнены также ряд глав и статей, введены новые правовые положения и статьи, например, о сроках полномочий избирательных комиссий, о порядке выдвижения представителей в состав избирательных комиссий и изменения в их составе, о проведении выборов на-

родных депутатов местных Советов во вновь образованных административно-территориальных единицах. В отличие от общесоюзного закона, устанавливающего проведение выборов в одномандатных избирательных округах с обеспечением представительства от общественных организаций — 1/3 мандатов, законодатель Украины, сохранив одномандатные округа по выборам народных депутатов УССР с сокращением представительства от общественных организаций до 1/4 мандатов, предусмотрел возможность проведения выборов депутатов местных Советов не только в одномандатных округах — в областях, районах, городах, кроме городов районного подчинения, районах в городах — но и по усмотрению соответствующих Советов — в многомандатных округах по выборам депутатов городских (городов районного подчинения), поселковых и сельских Советов. Установлено образование избирательных округов примерно с равной численностью избирателей на территории республики, норма которой устанавливается Верховным Советом, а норма численности избирателей на избирательных участках допускается «в необходимых случаях» подвижной. Расширены полномочия окружных и участковых избирательных комиссий. При этом к регистрации по избирательному округу допускается любое число кандидатов в депутаты, число кандидатов от общественных организаций должно превышать число депутатских мандатов, а число кандидатов, представляемых к регистрации при выборах народных депутатов поселкового, сельского Совета по общему списку, должно превышать число депутатских мандатов.

Воспроизведя в общих положениях действовавшие конституционные нормы о всеобщем, равном, прямом избирательном праве при тайном голосовании Законы Украинской ССР уточнили содержание принципа гласности при подготовке и проведения выборов, указав на необходимость удостоверения полномочий на присутствие представителей трудовых коллективов, общественных организаций, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, органов государственной власти, доверенных лиц, прессы, телевидения, радио на заседаниях избирательных комиссий и уведомления комиссий не позднее, чем за два дня, о намерении этих представителей присутствовать в день выборов в помещении для голосования или на заседаниях комиссий. Предусмотрено освещение хода подготовки и проведения выборов «на украинском, русском и других языках, которыми пользуется население». С целью обеспечения всеобщего избирательного права участковым избиратель-

ным комиссиям предоставлены права включать дополнительно в списки избирателей лиц, проживающих на территории участка и по каким-либо причинам пропущенным в этих списках, принимать от избирателей, временно выходящих с места своего жительства в период между предоставлением списков избирателей для всеобщего ознакомления и днем выборов, избирательные бюллетени в закрытых конвертах.

Были дополнены правоположения, относящиеся к бюджетному обеспечению выборов за счет использования иных средств, а наряду с кандидатами и избирателями указаны доверенные лица кандидата, которые не несут затрат по выборам,

Учтена также необходимость указания па численные критерии трудовых коллективов как субъектов выдвижения кандидатов и указание на то, что субъект выдвижения кандидатов в депутаты не может выдвинуть более одной кандидатуры. Предусматривается, что кандидатом может быть только гражданин, работающий или проживающий на территории соответствующего округа, либо чья деятельность распространяется на территорию республики, области, города.

Важными среди гарантий деятельности кандидата в депутаты явились новеллы республиканских законов об установлении сроков для предвыборной агитации — со времени регистрации кандидата избирательной комиссией, равенстве материально-технических средств агитации для всех кандидатов и недопущении использования кандидатом своего служебного положения для ведения предвыборной кампании. Одновременно предусмотрены право кандидата в депутаты «в любое время до выборов» заменить доверенных лиц, а полномочия доверенных лиц ограничены временем проведения итогов выборов по избирательному округу.

Среди оснований привлечения к ответственности за нарушение законодательства о выборах указаны призывы или агитация за бойкотирование выборов, нарушение требования соответствия предвыборной программы кандидата в депутаты конституционным законам страны. Введено правоположение о том, что организаторы и участники собраний и других предвыборных мероприятий обязаны соблюдать законы и общественный порядок.

Однако уже в процессе законопроектных работ, ориентированных на реформу избирательной системы в Украине, проведении первых избирательных компаний ряд положений избирательного закона, его применение вызвали возражения не только юридического характера, но

и в отношении технологии проведения избирательной кампании¹. В частности, с целью дальнейшего обогащения содержания принципа гласности предлагалось, во-первых, вменить в обязанность комиссий «своевременно» представлять гражданам соответствующую информацию с конкретизацией по срокам, например, установлением сроков уведомления избирателей о времени и месте встречи с кандидатом, во-вторых, предусмотренная информация о кандидате — «биографические данные», «основные сведения» требовала восполнения и конкретизации, в частности, касающейся общественно-политической деятельности кандидата, его работы в выборных органах, участия в общественной жизни трудового и территориального коллективов и т.д. В любом случае нельзя было ограничивать информацию о кандидате его биографией и программой. Репутация кандидата в депутаты, степень и направленность активности при решении групповых (коллективных), региональных, государственных проблем, его умение найти приоритеты в системе этих проблем разных уровней, умение — и это надо доказать избирателям — отстаивать свою позицию, другие качества кандидата должны быть известны избирателям. Небезынтересно, что по данным Центра политологических исследований при Институте государства и права АН СССР и Центра по изучению общественного мнения Института социологии, относящимся к концу 80-х годов, выборочное исследование на стадии первичного выдвижения кандидатов в депутаты СССР показало, что избиратели более всего в облике кандидата ценят морально-этические качества — честность, справедливость, а для половины опрошенных избирателей анкетные данные — пол, национальность, партийность — вообще не имеют значения.

¹ См., например; Орзіх М. Питання правового регулювання, теорії і практики виборця кампанії / М. Орзіх // Радянське право. — 1981. — № 7; На широкой демократической основе: метод. рекомендації по вопросам пропаганды нового конституционного и избирательного законодательства / Составители. М. Ф. Орзіх, М. Е. Черкес. — Одесса: Знання, 1989; Орзіх М. Ф. На раздумья — неделя / М. Ф. Орзіх // Веч. Одесса. — 1989. — 20 марта; Михальов В. О. Потребує доробки / В. О. Михальов // Чорномор. комуна. — 1989. — 16 серп.; Орзіх М. Ф. Новый этап реформы избирательного права / М. Ф. Орзіх // Веч. Одесса. — 1989. — 18 авг.; Орзіх М. Ф. Альтернатива возможна / М. Ф. Орзіх // Веч. Одесса. — 1989. — 1 сент.; Баймуратов М. О. Зміни в документі про виборчі права / М. О. Баймуратов // Нове життя. — 1989. — 2 вер.; Орзіх М. Основа для дискусій. Реформа виборчого права в Українській РСР / М. Орзіх // За наукові кадри. — 1989. — 8 вер.; Черкес М. Е. По пути широкой демократизации / М. Е. Черкес // Веч. Одесса. — 1989. — 28 сент.; Пахомов І. Якою має бути виборча система / І. Пахомов // Чорномор. новини. — 1993. — 20 бер.

Отмечалась пробельность закона в регулировании отношений кандидата и доверенного лица, в частности, не была установлена обязанность доверенного лица не выходить за пределы «доверенности» ни в программных вопросах, ни в формах, методах, средствах агитационной работы, не установлена возможность его выступлений, встреч с избирателями в отсутствие кандидата, освобождение его (по просьбе кандидата) от работы (служебных обязанностей) с распространением на него ст. 119 Кодекса законов о труде (гарантии для рабочих и служащих на время выполнения государственных или общественных обязанностей — этот пробел был в определенной степени преодолен Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1989 г.). Указанные пробелы в определении правового статуса доверенного лица оказались достаточно ощутимы, учитывая, что в отличие от ранее действовавшего законодательства, которое исходило из того, что это лицо-представитель коллектива, окружного предвыборного совещания, по новому закону доверенное лицо — определенный кандидатом представитель его интересов, его помощник, консультант.

При определении порядка составления списков избирателей необходимо закрепить в законе расширение возможностей ознакомления со списком не только в помещении участковой избирательной комиссии, но, например, по телефону (в случае болезни и по др. основаниям, которые нет необходимости перечислять в законе), здесь же указав на письменную форму обжалования невключения или неправильного включения в список избирателей.

Обоснованный отказ от законопроекта избирательного института — окружного избирательного собрания — создал на практике ситуацию, при которой без особых к тому оснований (в тот период) чрезмерно расширилось число кандидатов. Это, во-первых, затруднило для избирателей сознательный, основанный на объективной сравнительной оценке кандидатов выбор, во-вторых, приводило к «дроблению голосов» и практике повторного голосования. Во избежание этого следовало ввести институт поддержки кандидата, залог, процентный барьер с включением некоторых из этих сведений в информацию о кандидате в депутаты.

Специально стоило обсудить положение о том, что кандидатом в депутаты может быть гражданин, который работает или проживает на территории соответствующего округа. Здесь целесообразно было уточнение: граждане, имеющие постоянную работу или постоянное место жительства на территории округа. Это не противоречит запрету ограничения избирательных прав

граждан в зависимости от времени проживания в данной местности, так как речь идет не о времени проживания, а о временных рабочих и служащих, рабочих и служащих, занятых на сезонных работах (ст. 7 п. 3 Кодекса Законов о труде), временных жильцах, не имеющих постоянного места жительства на территории округа и, естественно, эти ограничения не распространяются на активное избирательное право граждан.

Действовавшие до 1993 г. законы предусматривали равную возможность предвыборной агитации с момента регистрации кандидата в депутаты избирательной комиссией и ее обязанность совместно с Советом народных депутатов или его президиумом, трудовыми коллективами, общественными организациями организовать собрания избирателей. Однако, во-первых, время регистрации кандидатов могло основательно различаться, во-вторых, кроме собраний, кандидат проводит встречи с избирателями в любой «другой удобной для избирателей форме». Это следовало учесть при регулировании деятельности избирательных комиссий. Речь идет не только о составлении графиков встреч и др. мероприятий, но и оказании помощи кандидатам с учетом потенциала выдвигавших кандидата коллективов (множительная техника, многотиражки, финансовые и консультативно-кадровые возможности и др.). В законе возможно было предусмотреть обязанность избирательных комиссий организовать помощь кандидатам и их доверенным лицам в доработке программных выступлений, подготовке к ним, обучении основным элементам политической и правовой культуры, умениям вести дискуссию, занимать определенную позицию в малых и больших аудиториях, навыкам общения с избирателями. Для этого комиссии должны были получить право на привлечение к этой работе политологов, юристов, психологов, социальных технологов в самом широком смысле слова, специалистов, способных профессионально консультировать по основным позициям программы кандидата.

Серьезный анализ вызвали в период подготовки к реализации новых избирательных законов правовые положения, регулирующие ответственность за нарушение избирательного законодательства. Общие положения о субъектах и деятельности характеристике правонарушений в этой сфере общественных отношений были установлены. Ответственность лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз или иным путем свободной реализации гражданином избирательных прав, ответственность за подлог избирательных документов, заведомо неправильный подсчет голосов предусмотрены в ст. 127—

128 Уголовного кодекса и квалификация этих деяний не представляла особой сложности. В законах предусматривались санкции, относящиеся государственно-правовым, например, отмена регистрации кандидата в депутаты или признание выборов недействительными. Одновременно были предусмотрены правонарушения, ответственность за которые не определена ни по виду, ни по отраслевой принадлежности (государственно-, административно-, гражданско-, уголовно-правовой). Вряд ли целесообразно было вводить в качестве отдельного состава правонарушения призывы или агитацию за бойкотирование выборов. При определенных обстоятельствах эти деяния относимы к составу преступления — воспрепятствование осуществлению избирательного права (ст. 127 Уголовного кодекса). Возможно лишь предполагать о мерах ответственности за использование внебюджетных средств на подготовку и проведение выборов народных депутатов, использование кандидатом своего служебного положения для ведения предвыборной кампании, нарушение тайны голосования.

Видимо с учетом состояния законодательства в тот период (конец 80-х годов) и в настоящее время ответственность за опубликование или распространение иным способом ложных сведений о кандидате наступает в гражданско-правовом (ст. 7 Гражданского кодекса) или уголовно-правовом (ст. 125 — 126 Уголовного кодекса) порядке с целью защиты чести и достоинства личности кандидата. Необходимость усиления охраны этих личностных ценностей полностью относится к тем ситуациям, которые складываются в предвыборной борьбе в условиях проявившегося, особо в последние годы демократизации, дефицита политической культуры граждан.

Совершенствование института ответственности за нарушение избирательного закона — лишь один из многих примеров того, что содержащиеся действовавшего до 27 ноября 1993 г. избирательного законодательства, критический его анализ, практика его применения весьма актуальны при реализации Закона Украины от 18 ноября 1993 г. «О выборах народных депутатов Украины [далее: Закон о выборах¹], преодолении в установленном законом порядке его пробелов и недостатков, изучении практики действия Закона о выборах с целью подготовки к дальнейшему реформированию избирательной системы. Например, в одном из разъяснений Центральной избирательной комиссии по применению ст. 41 Закона о выборах признается, что «... в Законе не определен механизм досроч-

ного голосования» и целесообразно в этом случае использовать практику прошлых выборов, которая «... не имела каких-либо нареканий... Такая практика может быть использована и на выборах 27 марта этого года»².

При этом следует учитывать, что, во-первых, избирательное законодательство не сводится к специальному закону о выборах, но включает нормативно-правовой блок, состоящий из: (1) конституционных норм, (2) Закона о выборах, (3) Закона Украины от 1 июля 1991 г. «О всеукраинском и местных референдумах», (4) Закона Украины от 3 июля 1991 г. «О выборах Президента Украинской ССР», (5) Закона Украины от 15 декабря 1992 г. «О статусе судей», (6) Закона Украины от 16 июля 1992 г. «Об объединениях граждан», (7) Закона Украины от 23 апреля 1991 г. «О свободе совести и религиозных организациях», (8) подзаконных актов (например, «Положение о порядке легализации объединений граждан», утв. Постановлением № 140 Кабинета Министров Украины от 26 февраля 1993 г., «Порядок регистрации политических партий и их избирательных блоков, которые проявили намерение выдвинуть кандидатов для участия в выборах народных депутатов Украины», утв. Постановлением № 7 Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов Украины от 10 декабря 1993 г.³.

Во-вторых, правовой блок содержит нормативные акты учредительного, организационного, регистрационного характера, а также акты, используемые в порядке субсидиарного правоприменения (например, ст. 2 Закона Украины от 8 октября 1991 г. «О гражданстве Украины» и ст. 252 КЗоТ Украины при применении ст. ст. 7, 23 п. 3, 7 Закона о выборах) или в качестве средств толкования избирательного законодательства, использования права законодательного почина (например, ст. 14 п. 7.3. Закона о выборах), «запуска» регулятивного механизма действия отсылочных и бланкетных норм (например, ст. 10, 18 Закона о выборах).

Приведенный далеко не полный перечень нормативно-правовых актов и юридических средств, используемых при регулировании правосубъектности участников избирательной системы, избирательного процесса и др. элементов избирательной кампании, с позиций законодательной техники и правоприменительной техно-

² Голос Украины. — 1994. — 14 янв.

³ Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 33. — Ст. 443; Там само. — Ст. 448; Там само. — № 34. — Ст. 504; Там само. — № 23. — Ст. 283; Зібрання постанов Уряду України. — 1993. — № 7. — Ст. 143; Голос України. — 1993. — 24 дек.

¹ О выборах народных депутатов Украины: Закон Украины от 18 ноября 1993 г. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 48. — Ст. 455.

логии не выдерживает критики и создает дополнительные, в ряде случаев искусственные, трудности, с которыми сталкиваются субъекты реализации Закона о выборах и по которым нелегко найти решение уже на первых этапах нынешней избирательной кампании¹. Реальный путь решения возникающих проблем в настоящее время — использование Центральной избирательной комиссией полномочий по разъяснению порядка применения избирательного законодательства или представление в Верховный Совет предложений о толковании закона, внесении в него изменений либо дополнений. Наряду с этим, учитывая, что принятие Закона о выборах фактически совпало с началом его действия и началом избирательной кампании, его изучение идет на марше избирательных акций, следует в полную меру использовать рекомендации Международной фондации избирательных систем в отношении «обучения работников избирательной системы» и «системы политического просвещения в сфере избирательного процесса»².

Одновременно необходимо работать на перспективу — создать Информационный фонд избирательной системы с целью аккумуляции опыта применения избирательного законодательства и организационных акций по выборам, приступить к профессиональным (научно-прикладным) наработкам для консолидации избирательного законодательства с целью подготовки единого кодификационного акта по типу систематизации, проведенной в некоторых штатах США, с единым собранием в нескольких книгах подробнейшего описания избирательных процедур, или Избирательного кодекса Франции.

При этом, видимо, следует признать острейший дефицит научных на уровне монографических, диссертационных и т.п. разработок юридического, политического и социологического характера в этой сфере государственного строительства. Опубликованные результаты подобных исследований относятся к периоду до начала 80-х годов и имеют общие для юридической и политической науки недостатки заидеологизированности³ и, кроме того, как верно отмечал г.В. Барабашев, юристы вообще не склонны выделять

избирательные кампании в специальный предмет исследования⁴.

В результате выборы традиционно рассматривались в политическом отношении как акт проявления благонадежности граждан, отношения власти к гражданам, а юридически отождествлялись с нормативной моделью избирательной системы, независимо от степени ее отражения в избирательной кампании, возможностей проверки ее на реализуемость и достоверность уровне легитимности власти в результате выборов. Не следует только относить это исключительно к советской системе выборов и соответствующей идеологической ориентации. В зарубежной литературе не однажды возникала дискуссия о соотношении, в частности, представительства и реальной легитимности власти; победа на демократических выборах, отмечает Й. Кимме, создает лишь предпосылки для действительного представительства депутатом интересов и воли народа. Здесь не последнее место играет политологический фактор амбициозности в депутатском корпусе и другие иррациональные элементы, не поддающиеся прямому юридическому воздействию, но должны занять определенное место в исследованиях феномена избирательной кампании. Не случайно именно в западной литературе достаточно популярно представление М. Прело о том, что «выборы в законодательный орган представляют собой отбор в него представителей путем голосования»⁵.

В действительности, в процессе избирательной кампании государство, власть превращается в объект человека, выборы — в политический акт, «посредством которого гражданское общество формируется в политический комитет» по заведыванию собственными делами, государственный строй выступает «... как то, что он есть, — как свободный продукт человека ... момент бытия народа»⁶, а сама избирательная кампания становится средством «воспроизводства» народного представительства (Г. В. Барабашев), контрольным инструментом реализуемости избирательного законодательства, его

¹ Писаренко С. Марафон начался с погрешности / С. Писаренко // Голос Украины. — 1992. — 11 янв.; Тернистый путь в парламент // Голос Украины. — 1994. — 14 янв.

² Оцінка виборчої системи в Україні / Інститут демократії ім. Пилипа Орлика. — К., 1993. — С. 50, 59, 65.

³ Например: Теплова Н. А. Советская избирательная система — самая демократическая система в мире: Автореф. канд. дисс. — М., 1952; Василенков П. Т. Избирательная система СССР / П. Т. Василенков. — М., 1959; Ким А. И. Советское избирательное право. Вопросы теории, избирательного законодательства и практики его

применения / А. И. Ким. — М., 1965; Лейзерав А. Т. Савецка выбарчая сістэма / А. Т. Лейзерав. — Минск, 1974.

⁴ Барабашев г.В. Избирательная кампания: цели и средства / г.В. Барабашев // Сов.государство и право. — 1987. — № 4 — С. 3.

⁵ Kimme J. Das Repräsentativsystem / J. Kimme. — Berlin, 1989. — S. 146; Fowler L. L. Political ambition: Who decides to run for Congress / L. L. Fowler, R. D. McClure. — New Haven, 1989; Преодо М. Конституционное право Франции. — М., 1987. — С. 399.

⁶ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 1. — М., 1955. — С. 353, 252.

эффективности и беспробельности, способом легитимирования государственной власти.

Подобный философско-социологический и инструментальный подход необходим при анализе действующего Закона о выборах, его применения и перспектив дальнейшего совершенствования избирательной системы, исходя из того, что, во-первых, без выборов нового состава Верховного Совета «...будет практически невозможно» реформировать политическую систему Украины¹, во-вторых, реформа политиче-

ской системы и ее органической части — избирательной системы — не единовременный акт, а особое состояние, в которое она ныне втянута социально-политическим развитием страны. Остановиться и «передумать» уже нельзя: реформа сама в себе содержит импульс движения, решение одних проблем порождает новые проблемы избирательной реформы, адекватные состоянию демократизации общественной и политической жизни Украины.

¹ Доклад Председателя Верховного Совета Украины И. С. Плюща на совещании представителей местных Советов народных депутатов Украины 18 января 1994 года // Голос Украины. — 1994. — 20 янв.

НАУКОВО-ПРИКЛАДНЕ ЗНАЧЕННЯ СПАДЩИНИ М. ДРАГОМАНОВА ДЛЯ ПЕРСПЕКТИВ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

*Драгоманівський збірник «Вільна спілка»
та сучасний український конституціоналізм. —
Л., 1996. — С. 16—20.*

Формування державності на території сучасної України пов'язують з Київською Руссю (839 р.), Руссю-Україною (1187 р.) або Українською Народною Республікою, яка проголосила 1918 р., що віднині ця держава «стає самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу»¹. Це були періоди підйому, падіння, стагнації та відродження державності з притаманними їй властивостями, ознаками, формами організації державного і суспільного життя країни.

Тому після проголошення України «незалежною демократичною державою» (24 серпня 1991 р.)² природним є звернення до історії української державності, до ідей і вчень мислителів, які прагнули не лише до історичного аналізу, а й прогнозу розвитку України, конструювання її майбутньої державної організації.

У цьому розумінні драгоманівський спадок є особливо цікавим, він «зберіг не лише велику історичну цінність, а й життєвість для сучасних нам питань... Драгоманова слід не лише вивчати — у нього можна ще й вчитися»³. Ця характеристика 20-х років не втратила своєї актуальності й на сьогодні. Й особливо це стосується «народно-федеративних» ідей М. Драгоманова, його підходу до державного устрою, який, порівняно з «формою державного правління», сприймався ним як головне у політиці, таке, що визначає характер політичної особи у суспільстві⁴.

Однак для «зняття» конструктивних для сучасної України драгоманівських ідей, необхідно подолати деякі доволі сталі упередження та оцінки спадку М. Драгоманова, які пояснюються, перш за все, тим, що він «завжди воював щонайменше на два фронти» (Д. Заславський), а його вчення

не стільки вивчалось, скільки використовувалося у своїх цілях різними, нерідко протилежними по суті ідеологічними і політичними силами.

Перш за все, федералізм М. Драгоманова не обмежений політичними вимогами і боротьбою за федералізацію Росії. Це було універсальне вчення про устрій держави, що виходило за межі однієї країни чи історичного етапу. Історичний екскурс ідеї відображений вже у його ранній роботі — магістерській дисертації «Питання про історичне значення Римської імперії і Тацит». Потім ця ідея інтерпретована як можливість взагалі демократичного розв'язання національного питання, шлях до політичного, а потім і соціального звільнення народів⁵, необхідність «виробити широку федеральну програму, незалежну від жодних історичних» традицій і державних претензій. Програму, «цілковито гідну визвольних ідей новітнього часу і здатну справді задовольнити інтереси усіх племен Східної Європи»⁶, серед яких виділялися, під впливом ідеології Кирило-Мефодіївського братства, слов'яни, пропонуючи федерацію всіх слов'янських народів в одній державі⁷.

У міжнародно-правовому відношенні ці ідеї можна використовувати в інтегративних процесах нинішніх України, Білорусії та Росії, але не у казахстанському варіанті Євро-Азіатського союзу чи білоруських ініціативах, а в українській конструкції, яка запропонована у 1994 — 1995 рр. на переговорах України з Росією⁸. Тут лише слід допустити необхідність більш активної дипломатичної позиції, ініціювання інтегративних ідей Україною, «стягування» цих процесів до Києва, використовуючи історико-ретроспективні й геополітичні позиції України.

¹ Четвертий Універсал У. Ц. Ради // Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К., 1993. — С. 76.

² Акт проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38. — Ст. 502.

³ Заславський Д. Михайл Петрович Драгоманов. Критико-біографічний очерк / Д. Заславський. — К., 1924. — С. 5, 90—91.

⁴ Драгоманов М. П. Император Тиберий. Рассуждение / М. П. Драгоманов. — К., 1864. — С. 44.

⁵ Драгоманов М. П. Собрание политических сочинений / М. П. Драгоманов. — Т. 2. — Париж, 1906. — С. 520.

⁶ Драгоманов М. П. Историческая Польша и великорусская демократия / М. П. Драгоманов. — К., 1917. — С. 105—106.

⁷ Сокурено В. Г. Демократические учения о государстве и праве на Украине во второй половине XIX века / В. Г. Сокурено. — Львов, 1966. — С. 87.

⁸ Олійник О. Московський раунд / О. Олійник // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 січ.

У внутрішньодержавному будівництві, створенні конституційного устрою України, який актуалізований гострою необхідністю основного органічного закону — Конституції, — ідеї М. Драгоманова також плідні.

Зміст цієї ідеї він повторює в низці своїх праць: «повна рівноправність недержавних націй з державними, організація для кожної з них спеціального корпусу діячів політичного і соціального визволення і, на перших порах, пропаганда визвольних ідей усіма мовами... як найдієвіший засіб провести ці ідеї в маси населення усіх племен»¹. При цьому привертає увагу широке розуміння «народної федерації», яка не «зашорена» на її класичних формах, типу американської, але допускає, «на перших порах», доволі умовну федералізацію «товариства людей і товариств»². Справді у М. Драгоманова знаходимо думку про найбільшу «життєвість» «обласного елементу»³, «обласних союзів общин»⁴ і про те, що історія «федерації» козацьких полків у XVII ст. і «федеративного устрою» Запорізької Січі свідчить на користь перетворення України «у добровільний союз дрібних автономних общин — виробничих асоціацій усіхвидів праці», Україна «мусить стати товариством товариств, спілкою громад, вільних в усіх своїх справах»⁵.

У цьому вбачаються докази для сучасної дискусії про державний устрій України. Відомо, що ця дискусія нерідко зводиться до ідеологізованих конструкцій унітаризму чи федералізму, ігноруючи історичну і сучасну практику — від жорсткої моделі централізовано-унітарної держави до конституційно-децентралізованої організації, заснованої на принципах регіоналізації; від федерації, побудованої на визнанні суверенності її суб'єктів, до моделей федеративного дуалізму, кооперативного федералізму з його інституційованими новаціями в гармонізації інтересів центру і регіонів (L. Levi) і т.п., врешті ставлення до федералізму в «інституціональному плані як чогось більшого, аніж просто суми якихось окремих частин» (H. Newcombe). Деякі політичні діячі ставлять питання ще жорсткіше: «Якщо ми за державу демократичну і правову, то за федеральний устрій, якщо за адміністративно-командну систему — то це рівнозначне

унітаризму»⁶. Не менш наполегливо виступають прихильники унітарного устрою держави, єдиної вертикалі влади і т.п. Така ситуація практично призвела до посилення центристських позицій, які орієнтовані на вирішення проблем країни незалежно від специфіки регіонів. Президент України Л. Кучма, критично ставлячись до «лінії попереднього керівництва»⁷, яке не враховувало регіональні та національні особливості країни, у програмній доповіді сесії Верховної Ради України обґрунтував необхідність перенесення «значної частини функцій управління» у регіони⁸, а у зверненні до Верховної Ради уточнив, що стосовно гуманітарної політики «мається на увазі, перш за все, мовна та освітня політика, розвиток культури і мистецтва»⁹. Про це ж, фактично, говорить новий міністр освіти України: «Я бачу статистику: щорічно кількість школярів, студентів, викладачів, які користуються українською мовою, збільшується. Позитивна тенденція є, і її необхідно підтримувати. Але на кожному кроці слід думати: гаразд, якщо я сьогодні загострю питання, чи буде це тією кінцевою мудрістю, яка необхідна? Надмірне форсування вирішення цих проблем призвело у деяких регіонах до кількох кроків назад. Фундаментальний закон Ньютона твердить: кожній дії є протидія. Вона діє і в суспільстві»¹⁰. Цю ситуацію передбачив М. Драгоманов, підкреслюючи, що «обов'язкове введення цієї мови (української) навіть у гімназії Південної Росії... поєднане з великими труднощами — а тому це введення повинне бути віддане природному плинові життя»¹¹.

Друга фундаментальна ідея М. Драгоманова — «федеративний індивідуалізм», заснований «на визнанні у кінцевому підсумку автономної особистості»¹², або, кажучи сучасною мовою, пріоритетність загальнолюдських цінностей і людини як вищої цінності суспільства при будь-якій його організації: «Людство у своєму природному розвитку виявляє прагнення до створення оригінальних національних індивідуальностей... рис, спільних для цих індивідуальностей»¹³,

¹ Драгоманов М. П. Велико-русский интернационал и польско-украинский вопрос / М. П. Драгоманов. — Казань, 1906. — С. 49; Драгоманов М. П. Историческая Польша и великорусская демократия / М. П. Драгоманов. — К., 1917. — С. 96.

² Заславский Д. Михаил Петрович Драгоманов. Критико-биографический очерк / Д. Заславский. — К., 1924. — С. 93.

³ Там само. — С. 46.

⁴ Там само. — С. 94.

⁵ Там само. — С. 93.

⁶ Голос України. — 1994. — 20 квіт.

⁷ Звернення Президента України до Верховної Ради // Голос України. — 1994. — 13 жовт.

⁸ Шляхом радикальних економічних реформ: Доповідь Президента України про основні положення економічної і соціальної політики // Голос України. — 1994. — 13 жовт.

⁹ Звернення Президента України до Верховної Ради // Голос України. — 1994. — 13 жовт.

¹⁰ Голос України. — 1995. — 27 січ.

¹¹ Драгоманов М. П. Велико-русский интернационал и польско-украинский вопрос / М. П. Драгоманов. — Казань, 1906. — С. 132.

¹² Заславский Д. Михаил Петрович Драгоманов. Критико-биографический очерк / Д. Заславский. — К., 1924. — С. 94.

¹³ Драгоманов М. П. Велико-русский интернационал и польско-украинский вопрос / М. П. Драгоманов. — Ка-

«політична свобода повинна складатися з різних кіл установ, які б... забезпечували свободу осіб», а «громада мусить бути спілкою вільних осіб — «без начальства»: своя воля кожному і вільне громадянство й товариство людей і товариств»¹.

Якщо не перебільшувати впливу на М. Драгоманова прудонівських ідей «без начальства»² і враховувати «колосальну» (В. Сокуренько) різницю між ними, то драгоманівський ідеал доволі близький до ідей персонально-національної автономії.

Для сучасної України федералізація території, у її класичному розумінні, не верифікована ані досвідом сучасних федерацій, включаючи Росію, ані політичною ситуацією у країні і прогнозом на її історично оглядове майбутнє, ані її соціально-демографічною картою і, крім того, не є безпечною³ з позицій виявлення ефектів «балканізації» (ланцюгової реакції територіального роздроблення) або «ліванізації» (національної паспортизації населення з метою забезпечення представництва у державних органах). Ці докази актуалізовані за умов, коли настав «якісно новий етап розвитку української нації — відбувається практичний процес і теоретичне обґрунтування становлення власної державності по суті формування нової державної нації уширокому загальногромадянському розумінні», «громадянської держави»⁴. Такий хід подій передбачав М. Драгоманов, який зауважив, що в Росії терміни «нація» і національний набули, за «французько-якобінським зразком», значення «державного»⁵. При цьому «суспільство складається перш за все з осіб, а народ (нації) зі спільнот, а держава (яку часто називають

народом у політичному розумінні) часто з різних народів»⁶. Звертаючись до прикладу Швейцарії, М. Драгоманов зауважив, що в цій державі «нема пануючої національності, а є громадяни чотирьох національностей, у всьому рівноправних, об'єднані між собою усвідомленням вигоди такого рівноправного союзу»⁷. Здається, що ці ідеї вбирають історичний досвід від Конституції Пилипа Орлика до Конституції Української Народної Республіки і Закону УНР від 24 січня 1918 р. «Про національно-культурну автономію». Вони знайшли своє відображення у Законі України від 25 червня 1992 р. «Про національні меншини в Україні»⁸, який визначає у ст. 6 національно-культурну автономію, та у проекті нової Конституції України (ст. 2, 3, 8, 79, 85, 91)⁹.

Врешті, ще одна базова ідея М. Драгоманова, яка має сучасне звучання і гостре політичне забарвлення у сучасній Україні, — організація місцевої влади (управління, самоуправління). Передбачаючи у майбутньому перетворення України «у добровільний союз дрібних автономних общин»¹⁰, він був проти їхнього представництва лише у центрі (за прикладом Франції), пов'язуючи «федеральне» спрямування розвитку Росії з місцевим самоуправлінням¹¹ і підкреслюючи важливість об'єму його прав щодо центрально-адміністративного апарату¹². Це вельми актуальний матеріал для сучасної дискусії про організацію влади на місцях¹³, як і доволі зміщене сьогодні розуміння проблеми децентралізації і деконцентрації влади¹⁴.

зань, 1906. — С. 69

¹ Драгоманов М. П. Великорусский интернационал и польско-украинский вопрос / М. П. Драгоманов. — Казань, 1906. — С. 127; Заславский Д. Михаил Петрович Драгоманов. Критико-биографический очерк / Д. Заславский. — К., 1924. — С. 93.

² Лозинський М. Українське національне питання у творах Михайла Драгоманова / М. Лозинський. — Відень, 1915; Чехович К. Шкідливі думки Михайла Драгоманова / К. Чехович. — Перемишль, 1936; Письма М. А. Бакунина к А. И. Герцену и Н. П. Огареву с биографическим введением и объяснительными примечаниями М. П. Драгоманова. — СПб., 1906. — С. 106.

³ Орзіх М. П. У пошуках оптимальної моделі / М. Орзіх // Урядовий кур'єр. — 1993. — 2 лют.

⁴ Виступ Президента України Леоніда Кравчука на Всесвітньому форумі українців 21 серпня 1992 року // Голос України. — 1992. — 22 серп.; Заключне слово Президента України Л. М. Кравчука після обговорення позачергової доповіді на шостій сесії Верховної Ради України 1 жовтня 1992 року // Голос України. — 1992. — 6 жовт.

⁵ Драгоманов М. П. Великорусский интернационал и польско-украинский вопрос / М. П. Драгоманов. — Казань, 1906. — С. 10.

⁶ Там само. — С. 127.

⁷ Там само. — С. 18.

⁸ Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529.

⁹ Голос України. — 1993. — 30 жовт.

¹⁰ Заславский Д. Михаил Петрович Драгоманов. Критико-биографический очерк / Д. Заславский. — К., 1924. — С. 93.

¹¹ Драгоманов М. П. Историческая Польша и великорусская демократия / М. П. Драгоманов. — К., 1917. — С. 494.

¹² Драгоманов М. П. Собрание политических сочинений / М. П. Драгоманов. — Т. 2. — Париж, 1906. — С. 175—176.

¹³ Орзіх М. Два закона о власти: сравнительно-правовой анализ / М. Орзіх // Юридический вестник. — 1995. — № 1.

¹⁴ Драгоманов М. П. Собрание политических сочинений / М. П. Драгоманов. — Т. 2. — Париж, 1906. — С. 175—176, 654—657; Драгоманов М. «Царство Божие внутри вас» Л. Толстого / М. П. Драгоманов. — К., 1907. — С. 14—15; Драгоманов М. П. Чудацькі думки про українську національну справу / М. П. Драгоманов. — К., 1915. — С. 100—101.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИДЕИ Л. П. ЮЗЬКОВА И ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-РЕФОРМАТОРСКИХ ПЕРСПЕКТИВ В УКРАИНЕ

*Наукові праці ОНЮА. — Том 7. —
Одеса, 2008. — С. 102—110.*

Европейский выбор Украины в отношении ее государственно-правового бытия — это, прежде всего, системное восприятие европейских стандартов формирования такого государства, которое «естественно вписывается в систему мировой цивилизации» и, как доказывал Л. П. Юзьков, «интегрирует нацию в гражданское общество»¹, имеет Конституцию, которая бы «отображала лучшие образцы мирового конституционализма»².

Определенные ученым еще в начале 90-х годов эти конституционные постулаты в современном понимании, несмотря на исторические традиции украинского конституционного развития, «национальные традиции украинского государственного строительства... которыми гордятся ныне конституционализм мира», «пересаживаются» на нашу «правовую почву» из инородной социально-политической и правовой действительности с нарушением, в особенности на первых этапах становления конституционного строя Украины, правил юридического конституита, межсистемной миграции правовых форм.

Поэтому, справедливо отмечает ученый, концептуальные разработки первой Конституции Украины содержали «много непривычных для нашей конституционной практики положений»³. Приводя известные слова Т. Шевченко об ожидании своего «Вашингтона з новим і праведним законом», ученый утверждает, что в условиях независимости, «очевидно, появляются на украинском просторе наши украинские Вашингтоны, которые предпринимая попытку создать конституцию современности»⁴. Среди них, прежде

всего, надо назвать именно Л. П. Юзькова, который «был наделен незаурядным талантом творца государствоведения и конституционализма в Украине»⁵.

Выдающийся украинский конституционалист доктор юридических наук, академик Академии правовых наук Украины Л. П. Юзьков за первое пятилетие независимой Украины занимал государственные должности и выполнял общественную работу как председатель Наблюдательного совета Украинской Правничей Фундации, член Конституционной комиссии, руководитель рабочих групп по подготовке проектов «Декларации о государственном суверенитете Украины», Концепции новой Конституции Украины, двух официальных проектов Конституции Украины, Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», первый Председатель Конституционного Суда Украины, одновременно представлял Украину в авторитетном органе Совета Европы — в комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия).

Еще в середине 80-х годов, в условиях перестройки, формируется идея о создании собственной, построенной на национальных традициях и мировом опыте Конституции Украины⁶. Ее общеметодологические основы были сформулированы в начале 90-х годов: «Конституция Украины должна быть основным законом независимого суверенного государства, функционирующего в гражданском обществе, которое, в свою очередь, является ассоциацией свободных, независимых людей. Конституция призвана закрепить приоритет общечеловеческих ценностей над классовыми. В центре организации и функционирования государства Конституция должна по-

¹ Перший світовий конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року : Матеріали та документи. — К. : Укр. Правнич Фундація, 1994. — С. 34.

² Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України». 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К. : Укр. Правнич Фундація, 1992. — С. 163.

³ Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України / Л. Юзьков // Конституція незалежної України : У 3 кн. / За заг. ред. С. Головатого. — К., 1995. — Кн. 1: Документи, коментарі, статті. — С. 11.

⁴ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України». 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого.

го. — К. : Укр. правнич фундація, 1992. — С. 164.

⁵ Селиванов А. Конституционные идеи профессора Леонида Юзькова и современность / А. Селиванов // Голос Украины. — 2008. — 25 янв. — С. 5.

⁶ Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України / Л. Юзьков // Конституція незалежної України : У 3 кн. / За заг. ред. С. Головатого. — К., 1995. — Кн. 1: Документи, коментарі, статті. — С. 9; Головатий С. Верховенство права : У 3 кн. Кн. 3. Верховенство права: український досвід / С. Головатий. — К. : Фенікс, 2006. — С. 1326.

ставить человека как наивысшую социальную ценность, его свободу, достоинство, права, материальные и духовные блага. В Конституции не должно быть положений, которые несут сугубо идеологический и конъюнктурный смысл... Конституция должна быть юридическим документом, непосредственно действующим правом. Ее нормы должны быть в меру общими и конкретными, то есть объединять нормы-принципы, нормы-цели, нормы — конкретные регуляторы. Конституция Украины должна быть стабильной»¹.

Привлекает внимание первый методологический постулат — новелла для отечественного конституционного права о гражданском обществе. Однако нельзя согласиться с тем, что государство функционирует «в гражданском обществе». В действительности государство является частью общества как наиболее широко мыслимой социальной универсалии. Но функционирует государство не в системе гражданского общества, которое вообще может быть представлено как «антипод» государства, способ его сдерживания в естественном стремлении государства вмешиваться в жизнь гражданского общества. Поэтому нефункционирование государства в гражданском обществе, необратный процесс от «поглощения государством общества», непреобразование государства в орган «целиком подчиненный» (К. Маркс) гражданскому обществу, «обществу и человеку» (Л. П. Юзьков), что подрывает принцип верховенства государственной власти на территории страны под предлогом борьбы с этатизмом (который безосновательно отождествляется с тоталитаризмом), определяют прогрессивное и демократическое развитие страны, а прежде всего служебная роль государства в отношении гражданского общества, создание для него нормальных демократических условий развития².

Поэтому более приемлемым является утверждение о том, что «гражданское общество — это ассоциация свободных и равноправных людей, которая обеспечивает согласованность их разнообразных интересов на основах самоорга-

низации и государственно-правового регулирования. Государство... не вмешивается в дела человека и общества, а лишь по поручению народа осуществляет правовое регулирование общественных отношений, обеспечивает надлежащий порядок в обществе»³.

Небезосновательно полагать, что эти конституционные основы общества и государства, которые являются концептуально важными и для современного этапа конституционного реформирования, имели истоком не только общие мировоззренческие позиции ученого, умозрительные и теоретически обоснованные конструкции, но и глубокое знание системы мирового конституционализма, «по природе европогенного» (В. Н. Шаповал).

Но главное — это именно постановка вопроса о гражданском обществе и восприятии этого в Концепции новой Конституции как «приоритета гражданского общества над государством»⁴, что, безусловно, является принципиально новым шагом страны к пониманию современного конституционализма.

К сожалению, эти идеи не нашли в действующей Конституции Украины последовательного и полного воплощения, даже в терминологическом корпусе Конституции отсутствует «гражданское общество»⁵. Не привлекают внимание эти классические, основополагающие для европейского конституционализма постулаты⁶ на нынешнем этапе конституционной модернизации и реформирования.

Известно, что первая (нереализованная) попытка новеллизации действующей Конституции Украины с использованием Всеукраинского референдума была направлена, по Указу Президента Украины от 15 января 2000 года, на «обеспечение эффективного функционирования всего государственного механизма в Украине»⁷, в действительности — на изменение властных

¹ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України». 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К.: Укр. Правнича Фундація, 1992. — С. 64; Ср.: Селіванов А. О. Світлої пам'яті видатного українського конституціоналіста — професора Леоніда Петровича Юзькова (до 70-річчя від дня народження) / А. Селіванов // Право України. — 2008. — № 1. — С. 5.

² Подробнее см.: Орзіх М. Правова держава в процесі формування полінаціонального громадянського суспільства / М. Орзіх, С. Ківалов // Ідеологічні засади державотворчості в Україні: 36. наук. пр. / Верховна Рада України. — К., 1992. — С. 17; Орзіх М. Заметки ученого на полях проекта Конституции / М. Орзіх // Голос Украины. — 1992. — 3, 7, 20 окт.

³ Перший світовий конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року: Матеріали та документи. — К.: Укр. правнича фундація, 1994. — С. 35–36.

⁴ Концепція нової Конституції України (Прийнята Верховною Радою Української ССР 19 июля 1991 года). Роздел III. Гражданское общество и государство // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1991. — №35. — Ст. 466.

⁵ Орзіх М. Алфавитно-предметный указатель к Конституции Украины / М. Орзіх, С. Сон // Юридический вестник. — 1997. — №3.

⁶ Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) з проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (CDL (2003) 32).

⁷ Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні: Наук.-практ. вид. / Авт. вступ, ст. та уклад. док. частини М. П. Орзіх. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 10.

полномочий во взаимоотношениях между Президентом Украины и Верховной Радой Украины.

Существенное значение референдум и его последствия для европейского измерения современных конституционных преобразований имеет уже потому, что вопросы, которые были предложены на референдум, и вопросы, по которым референдум был проведен, содержательно близки инновационным положениям, которые приняты как первые изменения Конституцию Украины по Закону Украины от 8 декабря 2004 года, во-вторых, в центре современных дискуссий о «новой конституционно-правовой эре» в Украине (В. А. Ющенко) снова оказались проблемы распределения властных полномочий в треугольнике Президент — Парламент — Правительство, а в научно-практическом смысле речь идет о типе конституционного строя (форме правления).

Как отмечала Венецианская комиссия, реформа ориентирована на «трансформацию (Республики Украина. — М.О.) из квазипарламентской в квазипрезидентскую», что вообще не имеет прямого отношения к формированию современной политической системы, эффективной политической демократии, развитию гражданского общества и потому не содействует достижению «цели приближения Украины к европейским демократическим стандартам и вводит другие изменения в Конституцию, которые являются шагом назад». Одновременно Комиссия в своем Консолидированном заключении отмечает конституционно-реформаторскую тенденцию к переходу страны к «более парламентской форме правления... продвижение к более парламентской системе... создание более парламентских систем управления» страной¹. Такая же направленность отмечается в Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) от 19 апреля 2007 года, которая высказывает надежду на активное участие Венецианской комиссии «в процессе подготовки продолжения конституционной реформы» в Украине (п. 8), усиления деятельности, которая связана с Планом действий Совета Европы по сотрудничеству с Украиной «с целью достижения заметного укрепления демократических институтов в Украине» (п. 17)². Национальная комиссия по укреплению демократии и утверждению верховенства права, оценивая изменения Конституции Украины приме-

нительно к требованиям европейских стандартов, также констатирует демократические направления реформы, положительно воспринимает, в частности, идеи повышения роли Верховной Рады Украины³.

Л. П. Юзьков задолго до этих выводов авторитетных европейских и украинских структур обратил внимание на природу, роль, функции украинского парламента, который является носителем идей демократизма, единым представителем народа: «от лица народа, — говорит ученый, — может выступать исключительно Национальное собрание (парламент) Украины», ни части народа, ни политической партии, ни отдельному лицу не предоставлено право присваивать государственную власть⁴. Действительно, единым в стране коллегиальным представительным органом народа является парламент, а, по мнению ученого, вся организация власти «производна от народа... который является единственным источником государственной власти... осуществляет надлежащую ему власть непосредственно и через всю систему государственных органов»⁵.

Исходя из этого, Л. П. Юзьков, признавая разнообразие мнений «о предоставлении статуса свободного мандата членам парламента», однозначно заявляет: «Я лично убежден, что современный парламент должен объединять депутатов, наделенных свободным мандатом»⁶. Таким образом он как бы упреждает Венецианскую комиссию, которая недавно «снова подчеркнула его (императивного мандата. — М.О.) несовместимость с европейскими стандартами. Полная зависимость отдельного депутата от партии или избирательного блока несовместима с ролью, которую депутат должен играть в свободной парламентской системе»⁷.

Ученый, безусловно, является приверженцем развития парламентаризма, но, во-первых,

¹ Консолидований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) з проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (CDL(2003) 32). — С. 2–3.

² Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 19 апреля 2007 года «Функционирование демократических институтов в Украине» // Голос Украины. — 2007. — 21 апр. — С. 3.

³ Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам. — К., 2006. — С. 15.

⁴ Цит.: Селиванов А. Конституционные идеи профессора Леонида Юзькова и современность / А. Селиванов // Голос Украины. — 2008. — 25 янв. — С. 5.

⁵ Перший світовий конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року : Матеріали та документи. — К. : Укр. правнича фундація, 1994. — С. 34, 37.

⁶ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України» : 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К. : Укр. правнича фундація, 1992. — С. 169, 227.

⁷ Цит.: Попов А. Отнюдь не холостой выстрел из Венеции / А. Попов // «2000». — 2008. — 4 июля.

система разделения государственной власти, что является характерным для европейских стран, «для нас является новым и пока также воспринимается неоднозначно», во-вторых, не следует абсолютизировать этот принцип организации власти, в-третьих, необходимо учитывать, что этот принцип действует в условиях признания независимости и самостоятельности парламента и других ветвей власти¹. Здесь типичным является отношение к суду, который определяется как самостоятельная судебная власть, «контроль» за которой не могут осуществлять никакие другие органы, даже парламент². Этот подход созвучный позиции Венецианской комиссии, которая отметила применительно к Президенту, который не может быть уполномочен отменять акты исполнительной власти — «таким полномочием наделяют судебную власть»³.

При этом особое внимание ученых уделяет Конституционному Суду Украины, первым Председателем которого он был избран. Интересно, что Л. П. Юзьков в начале 90-х годов, доказав, что это именно Суд, а не контрольный или надзорный орган, ставил те вопросы, которые и в настоящее время остаются весьма актуальными⁴, в частности в отношении того, что Закон о Конституционном Суде «не покрывает все правовые аспекты организации и деятельности. Он содержит в основном так называемые материальные нормы, то есть нормы, которые отвечают на вопрос, что делает Конституционный Суд. Норм, которые отвечали бы на вопрос, как, каким образом он действует (то есть так называемых процессуальных норм), в законе практически нет. А они крайне необходимы. Поэтому нужно разработать и принять закон о конституционном судопроизводстве»⁵. Также было предложено «в отличие от ныне действующего Закона о Конституционном Суде» конституционно установить возможность Суда «рассматривать вопросы о

конституционности законов по жалобам граждан»⁶. Особое внимание ученых обращает на статус судей, в частности сроки полномочий судей Конституционного Суда, которые являются отражением «непоследовательной линии законодателя с точки зрения того, что в единой судебной системе полномочия одних судей не ограничены временем, полномочия других — ограничены»⁷.

Касаясь конституционного статуса прокуратуры, Л. П. Юзьков признает «определенный компромисс между тем, что было, и новым видением роли прокуратуры. Хотелось бы, чтобы победила новая тенденция»⁸. На это же через несколько лет указала Венецианская комиссия⁹ и было подтверждено Резолюцией ПАСЕ в 2007 году¹⁰.

Однако наибольшую заинтересованность в отношении действия нового для украинского конституционного права принципа разделения государственной власти Л. П. Юзьков проявил, исследуя механизм взаимодействия парламента, исполнительной власти и Президента Украины. Прежде всего ученый подчеркивал необходимость при реализации принципа разделения власти «искать варианты усиления влияния парламента на Президента»¹¹. С этой целью отстаивалось наряду с правом Президента на отлагательное вето относительно законов право «парламентского вето относительно Указов Президента, которые противоречат Конституции» и право парламента утверждать «нормативные Указы Президента по экономическим и другим вопросам, не урегулированным законами»¹².

¹ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України»: 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К.: Укр. правнича фундація, 1992. — С. 168.

² Там же. — С. 170, 227.

³ European Commission for Democracy through Law: Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of the organisation and functioning of the State power and local self-government pending the adoption of the new Constitution of Ukraine prepared by the Secretariat of the Venice Commission. — Strasbourg, 9 September 1995. — Doc. CDL (95) 40. — § 30.

⁴ Стрижак А. До 11-ї річниці утворення Конституційного Суду України / А. Стрижак // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 5.

⁵ Юзьков Л. П. На сторожі правових засад держави / Л. Юзьков // Політика і час. — 1992. — № 9–10. — С. 8–9.

⁶ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України»: 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К.: Укр. правнича фундація, 1992. — С. 170.

⁷ Юзьков Л. П. На сторожі правових засад держави / Л. Юзьков // Політика і час. — 1992. — № 9–10. — С. 8–9.

⁸ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України»: 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К.: Укр. правнича фундація, 1992. — С. 248.

⁹ European Commission for Democracy through Law: Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of the organisation and functioning of the State power and local self-government pending the adoption of the new Constitution of Ukraine prepared by the Secretariat of the Venice Commission. — Strasbourg, 9 September 1995. — Doc. CDL (95) 40. — § 35.

¹⁰ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 19 апреля 2007 года «Функционирование демократических институтов в Украине» // Голос Украины. — 2007. — 21 апр.

¹¹ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України»: 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К.: Укр. правнича фундація, 1992. — С. 169–170.

¹² Перший світовий конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року: Матеріали та документи. — К.: Укр. Правнича Фундація, 1994. — С. 36.

Несмотря на замечания иностранных экспертов, которые возражали против «огромного объема власти в руках Президента» Украины¹, ученый отстаивал институт «сильного президента», который «имеет широкие полномочия в организации выполнения и Конституции, и законов», возглавляет всю систему органов исполнительной власти, является ее «центральной фигурой»².

Стремление к поиску оптимального баланса властей в стране отразилось в отстаивании необходимости установления функций Президента в его отношениях с парламентом: «Президент имеет право распустить Парламент. Но это право Президента зависит от действий Парламента... Парламент имеет право высказывать недоверие Президенту и принять решение о проведении всеукраинского референдума о досрочном отзыве Президента»³.

Как первый председатель группы ученых, которые разрабатывали Концепцию Основного Закона Украины, и руководитель Рабочей группы Конституционной комиссии по подготовке новой Конституции Украины, рукописный вариант первого проекта которой он собственноручно подготовил, Л. П. Юзьков отстаивал идею двухпалатного парламента, обосновывая это необходимостью предоставления представительства в парламенте регионам страны.

Вообще ученый много уделял внимания местному и региональному самоуправлению, выступал против «чрезмерного влияния исполнительной власти на систему местного и регионального самоуправления»⁴, на что позднее указывала как на советский рудимент Венецианская комиссия⁵, и за согласование «общегосударственных и региональных интересов и культурных традиций, географических и демократических особенностей, естественных и климатических условий» регионов страны⁶, то есть то, что в современных дискуссиях определяется как при-

знак региональной политики, регионального управления, регионализма. Автор, активно сотрудничая с Л. П. Юзьковым в тот период, поддерживал его позицию относительно местного самоуправления, доказывал, что в Украине конституционно может быть закреплено, что «территория управляется более, чем одним правительством... на территории функционирует более, чем один территориальный коллектив», и утверждал, что «даже при условиях централизации — неуправляемое государство. Поэтому вопрос о региональной организации такой же актуальный, как и Конституция»⁷.

Л. П. Юзьков исходил из того, что при «решении вопросов территориального устройства Украины» надо учитывать интересы, «мнения граждан, которые проживают на соответствующей территории»⁸. Ученый утверждал, что двухпалатный парламент будет органом «представительства территорий, возможно, в будущем — земель»⁹, предполагая, что «объективный процесс развития регионального самоуправления, возрождение исторической и культурной самобытности отдельных территорий (Закарпатья, Галичины, Волыни, Подолии, Слобожанщины и др.) может привести к федерализации, как можно понимать, именно с целью оптимального согласования интересов народа»¹⁰.

В связи с этим уместно указать на нерешенный фрагмент конституционной реформы в отношении создания механизма согласования общегосударственных и региональных интересов на современном этапе развития страны. Несмотря на конституционные изменения (2004 г.), которые по нормативной конституционной модели превратили страну в парламентско-президентскую республику, фактически сохранилась бывшая местная организация публичной власти (дореформенные отношения между центром и местами, между центральной, местной государственной исполнительной властью и местным самоуправлением).

Естественно, определять форму организации власти, избирать форму правления и управления страной принадлежит народу. Об этом убедительно неоднократно утверждали европейские

¹ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України»: 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К. : Укр. правнича фундація, 1992. — С. 200–201.

² Там же. — С. 169.

³ Там же.

⁴ Там же. — С. 213.

⁵ European Commission for Democracy through Law: Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of the organisation and functioning of the State power and local self-government pending the adoption of the new Constitution of Ukraine prepared by the Secretariat of the Venice Commission. — Strasbourg, 9 September 1995. — Doc. CDL (95) 40. — § 37.

⁶ Перший світовий конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року : Матеріали та документи. — К. : Укр. Правнича Фундація, 1994. — С. 36.

⁷ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України». 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К. : Укр. правнича фундація, 1992. — С. 267, 231.

⁸ Перший світовий конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року : Матеріали та документи. — К. : Укр. правнича фундація, 1994. — С. 36.

⁹ Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України» : 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К. : Укр. правнича фундація, 1992. — С. 168.

¹⁰ Селиванов А. Конституционные идеи профессора Леонида Юзькова и современность / А. Селиванов // Голос Украины. — 2008. — 25 янв. — С. 5.

эксперты¹, однако существующий симбиоз двух систем государственного правления на территории единого государства является непонятным. 22 января 2008 года Конституционный Суд Украины признал законопроект (регистр. № 3207—1), одобренный Постановлением Верховной Рады Украины 23 декабря 2005 года, о внесении изменений в Конституцию Украины об усовершенствовании системы местного самоуправления (кроме отдельных изменений в ст. 118 Конституции Украины), соответствующим требованиям ст.ст. 157 и 158 Конституции Украины. Следовательно, теперь Верховная Рада Украины имеет основания для дальнейшего системного развития конституционной реформы «с тем, чтобы в конце концов установить эффективную систему сдержек и противовесов и привести конституционные положения в соответствие с европейскими стандартами»².

Теоретический, точнее, историко-теоретический интерес вызывают мысли ученого о неординарном конституционном акте — Конституционном договоре между Верховной Радой Украины и Президентом Украины об основах организации и функционирования государственной власти местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины (1995 г.). Договор должен «ускорить конституционный процесс», справедливо подчеркивал ученый, доказывая, что этот акт является легитимным уже потому, что «стороны конституционного договора имеют достаточную легитимность»³, а содержание договора может решить важнейшие вопросы о конституционном порядке Украины — «какой быть Украине — парламентской, президентской или смешанной республикой»⁴. Мысли ученого фактически совпадают с позицией Венецианской комиссии, которая считала, что Договор должен «выполнять роль временной конституции», а его следствием

является «разрыв украинской конституционной преемственности»⁵, то есть «цивилизованное правовое решение проблем»⁶, которые связаны с движением Украины от тоталитарной системы к демократии.

Актуальными с позиций современности и применительно к тому, что привлекает внимание европейских экспертов при анализе процессов конституционной модернизации и реформирования в Украине, являются идеи Л. П. Юзькова о содержании и средствах конституционализации правовой системы Украины. В последней публикации, которая была издана в Одессе, ученый доказывает четкую стадийность («вехи», «этапы») конституционного процесса, предлагая «вполне оперативную процедуру — завершения конституционного процесса и принятия новой Конституции Украины». При этом «в основу будущей Конституции Украины» должна быть положена Декларация о государственном суверенитете⁷. Учитывая современные дискуссии относительно политико-правовой природы Декларации и ее роли в конституционализации общественной жизни и решения внешнеполитических проблем, следует привести позицию ученого: Декларация «подняла государственный дух... стала предшественником Акта провозглашения независимости Украины»⁸, то есть может рассматриваться как политико-правовой источник наравне с Актом провозглашения независимости Украины, который принят в порядке «осуществления» Декларации, на что имеется прямая ссылка в Преамбуле действующей Конституции Украины.

⁵ European Commission for Democracy through Law: Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of the organisation and functioning of the State power and local self-government pending the adoption of the new Constitution of Ukraine prepared by the Secretariat of the Venice Commission. — Strasbourg, 9 September 1995. — Doc. CDL (95) 40. — § 30.

⁶ Там же. — Выводы.

⁷ Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура завершення / Л. Юзьков // Юридичський вестник. — 2006. — № 1. — С. 28—29.

⁸ Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України / Л. Юзьков // Конституція незалежної України : У 3 кн. / За заг. ред. С. Головатого. — К., 1995. — Кн. 1: Документи, коментарі, статті; Концепція нової Конституції України (Прийнята Верховною Радою Української ССР 19 июля 1991 года). Раздел III. Гражданское общество и государство // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1991. — № 35. — Ст. 466.

¹ Коментар члена Європейської комісії «За демократію через право» К. Туорі до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (п. п. 8, 9) (CDL (2003) 33). — С. 3, 20.

² Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 19 апреля 2007 года «Функционирование демократических институтов в Украине» // Голос Украины. — 2007. — 21 апр. — С. 3.

³ Стенографічний звіт проведення «круглого столу» // Конституційний процес. Конституційний закон про державну владу та місце самоврядування в Україні. Конституційний договір : Тезисы. Стенографічний звіт. Проект закону. — К., 1995. — С. 19, 18.

⁴ Там же.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ

1. ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ ПЕЧАТНЫХ РАБОТ

1.1. Отдельные издания

1965

1. Реализация советской общественностью норм общественного социалистического права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1965. — 22 с.

1975

2. Личность и право : монография. — Москва : Юрид. лит., 1975. — 110 с.
Рец.: Витрук Н. В. Личность и право / Н. В. Витрук // Известия вузов. Правоведение. — 1978. — № 2. — С. 114—117; Загоруйко К. Ф. Личность и право / К. Ф. Загоруйко // Общественные науки в СССР. Сер. 4. Государство и право : РЖ. — 1976. — № 3. — С. 32—37; Попков В. Д. Проблемы личности в социалистическом правоведении / В. Д. Попков // Вестник Московского ун-та. — 1976. — № 3. — С. 88—89; Antal V. Szemelyiseg es jog // Jogtudomanyi Kozlony. — 1976. — № 11. — Old. 665—666; Янков Я. Н. Личность и право / Я. Н. Янков // Правна мысль. — 1977. — Кн. 2. — С. 107—108.

1978

3. Основные вопросы теории правового воздействия на личность развитого социалистического общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Харьков, 1978. — 48 с.
4. Право и личность : Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества. — Киев ; Одесса : Вища шк., 1978. — 148 с.
Рец.: Витрук Н. В. Право и личность / Н. В. Витрук // Советское государство и право. — 1980. — № 2. — С. 142—145; Лазаренко В. А. Право и личность / В. А. Лазаренко // Общественные науки в СССР. Сер. 4. Государство и право : РЖ. — 1978. — № 3. — С. 48—53; Carola Lyge M. F. Orsich. Personlichkeit und Recht // Staat und Recht. — 1978. — № 1; Antal V. Pravo i liesnosty // Documentados szemele. — 1979. — № 120. — Old. 177—178.
5. Социалистический гуманизм и права человека / соавт.: Д. Анталффи [и др.] — Москва : Наука, 1978. — 303 с.

1984

6. XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления / соавт.: В. Цветков, В. Аверьянов [и др.]. — Киев : Наук. думка, 1984. — 341 с.
Рец.: Вихарев А. А. // Общественные науки в СССР. Сер. 4. Государство и право : РЖ. — 1985. — № 2. — С. 104—115.
7. Социалистическое право и личность / рук. авт. кол. М. Ф. Орзих. — Киев ; Одесса : Вища шк., 1984. — 172 с.
Рец.: Цветков В. Гуманістична сутність соціалістичного права / В. Цветков, В. Оксамитний, О. Щербак // Радянське право. — 1986. — № 1. — С. 93—94; Загоруйко К. Ф. [Рецензия] / К. Ф. Загоруйко // Общественные науки в СССР. Сер. 4. Государство и право : РЖ. — 1985. — № 6. — С. 11—15; Матузов Н. И. [Рецензия] / Н. И. Матузов // Советское государство и право. — 1985. — № 12. — С. 126—130; Перевалов В. Д. [Рецензия] / В. Д. Перевалов, А. С. Шабуров // Известия вузов. Правоведение. —

1986. — № 1. — С. 90—94; Antal V. Szovjet — Maguarta-nulmanykotet a szocialista jog es szemelyiseg viszenyarol // Jogtudomanyi Kozlony. — 1985. — Sz. 9. — Old. 542—543.

1985

8. Правове становище громадян у соціально-культурній сфері розвинутого соціалізму / співавт. Б. Пережняк. — Київ : Знання, 1985. — 48 с.
9. Правовое положение граждан в социально-культурной сфере развитого социализма / співавт. Б. Пережняк. — Киев : Знание, 1985. — 47 с. — (Сер. 11 «Правовое воспитание» / О-во «Знание» УССР; № 5).

1986

10. Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления / соавт.: Д. Анталффи, И. Ковач. — Сегед : Изд-во Сегед. ун-та, 1986. — 116 с.

1988

11. Руководитель в аппарате государственного управления : организационно-правовые проблемы / соавт.: В. В. Цветков, В. Б. Аверьянов [и др.]. — Киев : Наук. думка, 1988. — 341 с.
Рец.: Ломакин В. Ф. [рецензия] // Общественные науки в СССР. Сер. 4. Государство и право : РЖ. — 1989. — № 2. — С. 80—87.
12. Reform of Soviet political system: theoretical and practical problems. — Washington, 1988. — 18 p.

1990

13. Демократизация аппарата управления / соавт.: В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко [и др.]; отв. ред. В. В. Цветков; АН УССР, Ин-т государства и права. — Киев : Наук. думка, 1990. — 297 с.

1991

14. Замечания и предложения по концепции новой Конституции УССР (для Одесской депутации Верховного Совета УССР). — Одесса : Одес. обл. совет нар. депутатов, 1991. — 28 с.
15. Концепция распределения (перераспределения) компетенции между Одесским городским Советом народных депутатов и другими государственными органами местного самоуправления. — Одесса : Одес. гор. совет нар. депутатов, 1991. — 16 с.
16. Общие оценки и замечания по проекту Договора о Союзе Суверенных Республик (для Одесской депутации Верховного Совета УССР). — Одесса : Одес. обл. совет нар. депутатов, 1991. — 12 с.
17. Одесский университет 1860—1990 / соавт.: Л. А. Ануфриев, С. И. Аппатов [и др.]; под ред. И. П. Зелинского. — Киев : Либідь, 1991. — 159 с.
18. Распределение (перераспределение) компетенции между Одесским городским Советом народных депутатов и другими органами местного самоуправления / соавт.: З. Павлович, С. Кивалов [и др.]. — Одесса, 1991. — 55 с.
19. Суверенитет в условиях радикально обновляемой советской федерации (для Одесской депутации Верховного Совета УССР). — Одесса : Одес. обл. совет нар. депутатов, 1991. — 18 с.

1992

20. Основы государства и права : учеб. пособие для абитуриентов / соавт.: А. С. Васильев, Е. В. Додин [и

- др.]; под ред. А. С. Васильева, М. Ф. Орзиха. — Киев : Либідь, 1992. — 348 с.
Из содерж.: Тема 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 29–34.
- 1993**
21. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / соавт.: В. Ф. Сиренко [и др.]; отв. ред. В. Ф. Сиренко; АН Украины, Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого. — Киев : Наук. думка, 1993. — 321 с.
 22. Материалы по конституционно-проектным работам. — Одесса : Информ сервис, 1993. — 22 с.
 23. Основы государства и права : учеб. пособие / соавт.: Е. В. Додин, С. В. Кивалов [и др.]; под ред. А. С. Васильева, М. Ф. Орзиха; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1993. — 350 с.
Из содерж.: Тема 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 30–35.
 24. Свободные экономические зоны. — Одесса, 1993. — 33 с.
- 1994**
25. Основы государства и права : учеб. пособие / авт. кол.: М. П. Орзих [и др.]; под ред. А. С. Васильева, М. Ф. Орзиха, В. А. Михалева. — 3-е изд., доп. и перераб. — Одесса : Печат. двор, 1994. — 165 с.
Из содерж.: Тема 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 29–34.
- 1995**
26. Конституционное право: отрасль права законодательства и юридическая наука : речь на заседании Ученого Совета, посвященного 70-летию со дня рождения, 55-летию трудовой и 43-летию научно-педагогической деятельности автора. — Одесса, 1995. — 10 с.
 27. Регламент Одесского городского совета: [авторская разработка]. — Одесса, 1995. — 15 с.
- 1996**
28. Международные стандарты местного самоуправления / соавт. М. Баймуратов. — Одесса : Бахва, 1996. — 127 с.
 29. Юридический институт Одесского государственного университета : ист. очерк / соавт.: Ю. П. Аленин, А. С. Васильев [и др.]; под ред. А. С. Васильева, И. В. Постики. — Одесса : АО Бахва, 1996. — 158 с.
- 1997**
30. Основы государства и права: учеб. пособие / соавт.: Е. В. Додин, С. В. Кивалов [и др.]; под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха; ОНЮА. — 4-е изд., доп. и перераб. — Одесса : Астропринт, 1997. — 342 с.
Из содерж.: Предисловие. — С. 3–6; Гл. 3. Конституция — Основной Закон государства и общества / соавт. Б. А. Пережняк. — С. 44–54; Гл. 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 55–64.
- 1998**
31. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Київ : Юрінком Інтер, 1998. — 312 с.
Из змісту: Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний аспект. — С. 92–101. (II премія Всеукраїнського конкурсу на краще юридичне видання 1997–1998 рр.)
- 1999**
32. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Київ : Юрінком Інтер, 1999. — 264 с.
- Из змісту:* Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний аспект. — С. 94–100.
33. Конституционное право Украины. Ч. 3, вып. 1. Проект Устава территориальной громады города Одессы. — Одесса : Астропринт, 1999. — 52 с.
 34. Одеська державна юридична академія : історія і сучасність / соавт.: І. А. Дрішлюк [та ін.]; редкол.: С. В. Ківалов [та ін.]. — Одесса : Юрид. л-ра, 1999. — 248 с.
- 2000**
35. Основы правознавства: навч. посіб. / авт. кол.: М. П. Орзих [та ін.]; за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзиха. — Київ : Знання, 2000. — 358 с. — (Вища освіта XXI століття).
Из змісту: Передмова. — С. 7–8; Гл. 3. Конституція — Основний Закон держави і суспільства. — С. 49–63; Гл. 4. Конституційний лад держави і суспільства. — С. 64–75.
 36. Основы правоведения : учеб. пособие / авт. кол.: М. Ф. Орзих [и др.]; под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — Одесса : Астропринт, 2000. — 356 с.
Из содерж.: Предисловие. — С. 5–6; Гл. 3. Конституция — Основной Закон государства и общества. — С. 46–60; Гл. 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 60–72.
 37. Парламентское право Украины и Азербайджана: достижения и просчеты, 1917–1920: монография / соавт.: С. В. Кивалов, П. П. Музыченко, М. А. Дамирли. — Одесса : Юрид. л-ра, 2000. — 120 с.
- 2001**
38. Основы правознавства : навч. посіб. / авт. кол.: М. П. Орзих [та ін.]; за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзиха. — 2-ге вид., випр. і допов. — Київ : Т-во «Знання», 2001. — 384 с. — (Вища освіта XXI століття).
Из змісту: Передмова. — С. 7–8; Гл. 3. Конституція — Основний Закон держави і суспільства. — С. 50–64; Гл. 4. Конституційний лад держави і суспільства. — С. 65–77.
 39. Основы правоведения : учеб. пособие / авт. кол.: М. Ф. Орзих [и др.]; под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — Одесса : Астропринт, 2001. — 380 с.
Из содерж.: Предисловие. — С. 5–6; Гл. 3. Конституция — Основной Закон государства и общества. — С. 46–60; Гл. 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 60–72.
- 2002**
40. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Київ : Ін Юре, 2002. — 506 с.
Из змісту: Розд. XI, гл. 2. Конституційні засади парламентського контролю щодо виконавчої влади. — С. 481–491.
- 2003**
41. Започаткування сучасного етапу конституційної реформи. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003. — 96 с.
 42. Конституционная реформа в Украине : учеб. пособие / ОНЮА. — Одесса : Юрид. л-ра, 2003. — 128 с. Спеціальна відзнака в номінації «Навчальні посібники» V Всеукраїнського конкурсу на краще юридичне видання.
 43. Основы правознавства: навч. посіб. / авт. кол.: М. П. Орзих [та ін.]; за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзиха; ОНЮА. — 5-те вид., перераб. і допов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003. — 352 с.

- Із змісту:* Передмова. — С. 5–6 ; Гл. 3. Конституція — Основний Закон держави і суспільства. — С. 50–64 ; Гл. 4. Конституційний лад держави і суспільства. — С. 65–76.
44. Основы правоведения : учеб. пособие / авт. кол.: М. Ф. Орзих [и др.] ; под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха; ОНЮА. — 5-е изд., перераб. и доп. — Одесса : Юрид. л-ра, 2003. — 376 с.
Із содерж.: Предисловие. — С. 5–6 ; Гл. 3. Конституция — Основной Закон государства и общества. — С. 50–64 ; Гл. 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 65–76.
45. Verfassungsreform in der Ukraine: wissenschaftlich — analytische übersichim Vergleich mit der Entwicklung des Konstitutionalismus in Russischer Föderation und in der Bundesrepublik Deutschland. — Boon Bad — Godesberg, 2003. — 119 p.
- 2004**
46. Адміністративне право України: Акад. курс : підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / співавт.: В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ : Юрид. думка, 2004. — 584 с.
Із змісту: Парламентський контроль / співавт. С. В. Ківалов. — Гл. 21, розд. 3. — С. 355–360.
47. Основы правоведения : учеб. пособие / авт. кол.: М. Ф. Орзих [и др.] ; под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — 7-е изд., перераб. и доп. — Одесса : Юрид. л-ра, 2004. — 384 с.
Із содерж.: Предисловие. — С. 3–4 ; Гл. 3. Конституция — Основной Закон государства и общества. — С. 48–63 ; Гл. 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 63–74.
- 2005**
48. Введение в украинское право / соавт.: С. В. Кивалов, Ю. Н. Оборотов, А. Р. Крусян [и др.] ; под ред. С. В. Кивалова, Ю. Н. Оборотова; ОНЮА. — Одесса : Юрид. л-ра, 2005. — 616 с.
49. Личность и право : монография / предисл. С. В. Кивалова. — Одесса : Юрид. л-ра, 2005. — 312 с. — (Антология юридической мысли. Одесская школа права).
50. Основы правознавства : навч. посіб. / авт. кол.: М. П. Орзіх [та ін.] ; за ред. С. В. Кивалова, М. П. Орзіха. — 8-ме вид., випр. і допов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2005. — 360 с.
Із змісту: Передмова. — С. 5–7 ; Гл. 3. Конституція — Основний Закон держави і суспільства. — С. 45–62 ; Гл. 4. Конституційний лад держави і суспільства. — С. 62–72.
51. Основы правоведения : учеб. пособие / авт. кол.: М. Ф. Орзих [и др.] ; под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — 8-е изд., перераб. и доп. — Одесса : Юрид. л-ра, 2005. — 384 с.
Із содерж.: Предисловие. — С. 3–4 ; Гл. 3. Конституция — Основной Закон государства и общества. — С. 48–63 ; Гл. 4. Конституционный строй государства и общества. — С. 63–74.
52. Современный конституционализм. Введение в украинское конституционное право : монография / соавт. А. Р. Крусян. — Киев : Алерта, 2005. — 290 с.
- 2006**
53. Конституционное право Украины: пособие / соавт. А. Р. Крусян ; МОН України, ОНЮА. — 3-е изд., доп. — Одесса ; Кировоград : Юр-Информ, 2006. — 212 с.
54. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право : монография / соавт. А. Р. Крусян ; МОН Украины. — Київ : Алерта, 2006. — 290 с.
Рец.: Селіванов В. Монографія з сучасного конституціоналізму в Україні / В. Селіванов // Право України. — 2006. — № 6. — С. 130–132.
- 2007**
55. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / співавт.: В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ : Юрид. думка, 2007. — 592 с.
Із змісту: Гл. 14, розд. 2. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. — С. 238–241 ; Гл. 21, розд. 3. Парламентський контроль / співавт. С. В. Ківалов. — С. 367–370.
- 2009**
56. Введение в украинское право / авт. кол.: М. Ф. Орзих [и др.] ; под ред. С. В. Кивалова, Ю. Н. Оборотова ; ОНЮА. — 2-е изд., перераб. и доп. — Одесса : Юрид. л-ра, 2009. — 768 с.
Із содерж.: Разд. 3.1. Социально-правовые предпосылки украинского конституционализма. — С. 207–228 ; Разд. 3.3. Современный украинский конституционализм — цель конституционной реформы. — С. 244–257 ; Разд. 3.4. Конституционное право как фундаментальная отрасль украинского права. — С. 257–272.
- 2011**
57. Конституція України у судових рішеннях / співавт.: А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — Київ : Юрінком Інтер, 2011. — 432 с.
58. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / співавт.: М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський, А. А. Єзеров [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха ; МОН України, НУ ОЮА. — Київ : Юрінком Інтер, 2011. — 272 с.
Із змісту: Вступ. — С. 4–7 ; Розд. 1. Сучасний конституціоналізм в Україні. — С. 8–25 ; Загальні методичні рекомендації - С. 226–235.
- 2012**
59. Проблемы современной конституционалистики : учеб. пособие / соавт.: А. Р. Крусян, Н. В. Мишина, М. В. Афанасьева [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха; МОНмолодспорт Украины, НУ ОЮА. — Киев : Юринком Интер, 2012. — 368 с.
Із содерж.: Предисловие — С. 4–29 ; Разд. 1. Опыт введения в конституционное право Украины. — С. 30–49 ; Разд. 2. Современный конституционализм в Украине — С. 50–68.
60. Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 2: Конституційні перетворення в Україні : навч. посіб. / співавт.: В. М. Шаповал, А. Р. Крусян, М. В. Афанасьєва [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха ; МОНмолодспорт України. — Київ : Юрінком Інтер, 2012. — 432 с. — Серія : «Проблеми сучасної конституціоналістики».
Із змісту: Передмова. — С. 6 ; Розд. 1. Гносеологічні витоки і теоретико-методологічні основи конституційних перетворень в Україні : п.п. 1.2. Конституційна реформа і конституційна модернізація: методологія визначення та співвіношення. — С. 31–36 ; п.п. 1.3. Доктринальний супровід конституційних перетворень. — С. 36–48 ; п.п. 1.5. Європейський вимір конституційних перетворень в Україні. — С. 59–71 ; Розд. 2. Формування нормативно-правової моделі конституційного ладу України : п. 2.1. Передумови формування нормативно-правової моделі конституційного ладу України. — С. 72–79 ; п.п. 2.2. Проект

нової Конституції України. — С. 79—88 ; п.п. 2.3. Альтернативний проект Конституції України. — С. 89—103 ; п.п. 2.6. Конституційні перетворення в умовах дії Конституції. — С. 131—141 ; п.п. 2.7. Всеукраїнський референдум 2000 року. — С. 141—148 ; Розд. 3. Сучасний етап конституційних перетворень : п.п. 3.3. Рестарт конституційної реформи. — С. 179—186 ; Розд. 4. Функціонування публічної влади в умовах конституційних перетворень : п.п. 4.4. Започаткування сучасної судово-правової реформи в Україні. — С. 263—272 ; п.п. 4.5. Конституційно-правове забезпечення місцевого саморядування. — С. 272—281 ; Розд. 5. Основні напрямки конституційної модернізації в Україні : п.п. 5.6. Інноваційна реконструкція конституційної моделі адміністративно-територіального устрою. — С. 363—378 ; Загальні методичні рекомендації. — С. 397—399.

2013

61. Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / соавт.: А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал, М. В. Афанасьева [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзиха ; МОН Украины, НУ ОЮА. — Киев : Юринком Интер, 2013. — 512 с.
Из содерж.: Предисловие. — С. 5—6 ; Разд. 1. Гносеологические истоки и теоретико-методологические основания конституционных преобразований в Украине : п.р. 1.2. Конституционная реформа и конституционная модернизация: методология определения и взаимодействия. — С. 32—37 ; п.р. 1.4. Доктринальное сопровождение конституционных преобразований. — С. 50—65 ; п.р. 1.5. Европейское измерение конституционных преобразований в Украине. — С. 65—78 ; Разд. 2. Формирование нормативно-правовой модели конституционного строя Украины : п.р. 2.1. Предпосылки формирования нормативно-правовой модели конституционного строя Украины. — С. 79—87 ; п.р. 2.2. Проект новой Конституции Украины. — С. 87—99 ; п.р. 2.3. Альтернативные проекты Конституции Украины — С. 99—117 ; Разд. 3. Принятие Конституции Украины и дальнейшие конституционные преобразования : п.р. 3.3. Перспективы конституционных преобразований в условиях действия Конституции Украины. — С. 146—164 ; Разд. 4. Современный этап конституционных преобразований : п.р. 4.4. Рестарт конституционной реформы. — С. 211—218 ; Разд. 5. Функционирование публичной власти в условиях конституционных преобразований : п.р. 5.4. Предпосылки современной судебно-правовой реформы. — С. 317—327 ; п.р. 5.5. Конституционно-правовое обеспечение местного самоуправления. — С. 327—339 ; Разд. 6. Основные направления конституционной модернизации : п.р. 6.5. Инновационная реконструкция конституционно-правовой модели административно-территориального устройства. — С. 401—416.

1.2. Учебно-методические пособия

1956

62. Методическое письмо по учебной работе / МВД СССР, Одес. спец. ср. шк. милиции. — Одесса, 1956. — 15 с.

1957

63. Консультации по теории государства и права (о некоторых недостатках в письменных работах слу-

шателей-заочников) / МВД СССР, Одес. спец. ср. шк. милиции. — Одесса, 1957. — 12 с.

1958

64. Учебно-методическое пособие по теории государства и права : Для слушателей отделения заоч. обучения / МВД СССР, Одес. спец. ср. шк. милиции. — Одесса, 1958. — 110 с.

1959

65. Консультация об использовании материалов ХХІ съезда КПСС / МВД СССР, Львов. спец. ср. шк. милиции. — Львов, 1959. — 30 с.
66. Новое законодательство в СССР / соавт. Н. А. Бондаренко ; МВД СССР, Львов. шк. милиции. — Львов, 1959. — 18 с.

1960

67. Задания и методические указания по юридическим дисциплинам : Задачи для практ. занятий / соавт.: Н. А. Бондаренко, Ю. В. Солопанов [и др.] ; МВД СССР. — Москва, 1960. — 91 с.

1961

68. Консультации об использовании в учебной работе заочников материалов Совещания представителей коммунистических и рабочих партий (1960 г.) и январского (1961г.) Пленума ЦК КПСС / соавт. А. И. Гуляк ; МВД СССР, Львов. спец. ср. шк. милиции. — Львов, 1961. — 31 с.
69. Организация учебной работы слушателей-заочников специальных средних школ милиции / МВД СССР, Одес. спец. ср. шк. милиции. — Одесса, 1961. — 56 с.

1962

70. Задания и методические указания для выполнения контрольных работ по юридическим дисциплинам / МВД СССР, Львов. шк. милиции. — Львов, 1962. — 25 с.
71. Применение норм советского социалистического права: учеб. пособие по курсу теории государства и права / МВД СССР, Одес. спец. шк. милиции. — Одесса, 1962. — 35 с.
72. Социалистические правовые отношения / МВД СССР, Львов. шк. милиции. — Львов, 1962. — 16 с.
73. Учебно-методические указания к изучению курса теории государства и права / МВД СССР, Львов. шк. милиции. — Львов, 1962. — 44 с.
74. Учебное пособие для слушателей-заочников по материалам ХХІІ съезда КПСС / МВД СССР, Одес. спец. ср. шк. милиции. — Одесса, 1962. — 44 с.

1963

75. Задания и методические указания по курсу теории государства и права / МВД СССР, Одес. спец. ср. шк. милиции. — Одесса, 1963. — 16 с.
76. Нормы социалистического права / МВД СССР, Львов. шк. милиции. — Львов, 1963. — 19 с.

1965

77. Применение норм общенародного права советской общественностью : учеб. пособие по курсу теории государства и права / МВД СССР, Львов. шк. милиции. — Львов, 1965. — 14 с.

1970

78. Марксизм-ленинизм о научном управлении обществом / соавт.: А. Г. Денисенко, С. А. Ковтун. — Одесса : Знание, 1970. — 10 с.

1973

79. Методические указания по общей теории государства и права : учеб.-метод. пособие / МВД СССР, Одес. шк. милиции. — Одесса, 1973. — 173 с.

80. Общая теория государства и права. Для студ. 1 курса / под ред. А. Сурилова. — Одесса, 1973. — 45 с.
- 1974**
81. Советская демократия, свобода личности и социалистическая законность : метод. рекомендации в помощь лектору. — Одесса : Знание, 1974. — 36 с. — (Одес. обл. орг. о-ва «Знание»).
- 1975**
82. Методические указания по общей теории государства и права / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1975. — 28 с.
- 1977**
83. Методические материалы по курсу общей теории государства и права / соавт. Ю. Н. Оборотов ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1977. — 32 с.
84. Методические указания по общей теории государства и права / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1977. — 24 с.
85. Методические указания по планированию и организации самостоятельной работы студентов юридического факультета / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1977. — 16 с.
- 1979**
86. Методические материалы по курсу общей теории государства и права / соавт. Ю. Н. Оборотов ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1979. — 24 с.
- 1980**
87. Методические указания первокурсникам юридического факультета / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1980. — 33 с.
- 1981**
88. Методические указания по использованию материалов XXVI съезда КПСС при изучении спецкурса «Правовое положение личности в СССР» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1981. — 60 с.
- 1982**
89. Методические материалы по курсу советского государственного права / соавт. Б. А. Пережнюк ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1982. — 60 с.
- 1983**
90. Материалы и рекомендации к изучению законодательства по советскому государственному праву, советскому строительству, спецкурсу «Государственно-правовые основы управления в СССР» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1983. — 16 с.
- 1985**
91. Методические рекомендации к изучению законодательства СССР и УССР по советскому государственному праву, советскому строительству и спецкурсу «Государственно-правовые основы управления в СССР» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1985. — 28 с.
92. Рабочая программа производственной практики студентов государственно-правовой специализации / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1985. — 12 с.
93. Рабочая программа учебной практики студентов государственно-правовой специализации / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1985. — 10 с.
- 1986**
94. Методические указания по изучению юридических дисциплин студентами I-IV курсов заочной формы обучения юридического факультета / соавт.: Ю. С. Червоний, А. С. Васильев ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1986. — 47 с.
- 1987**
95. Методические указания по дисциплине «Советское государственное право» / соавт. Б. А. Пережнюк ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1987. — 48 с.
96. Методические указания по спецдисциплине «Государственно-правовые основы управления в СССР» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1987. — 36 с.
- 1988**
97. Всестороннее развитие социалистического демократизма, углубление самоуправления народа, укрепление правовой основы советского общества : метод. рекомендации в помощь пропагандистам / соавт. Б. А. Пережнюк ; Дом полит. просвещения. — Одесса, 1988. — 21 с.
98. На широкой и демократической основе : метод. рекомендации участникам избирательной кампании по выборам народных депутатов СССР. — Одесса : Знание, 1988. — 23 с.
- 1989**
99. Методические указания по дисциплине «Советское государственное право» / соавт. Б. А. Пережнюк ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1989. — 106 с.
100. На широкой демократической основе : метод. рекомендации по вопросам пропаганды нового конституционного и избирательного законодательства СССР. — Одесса : Знание, 1989. — 16 с.
- 1990**
101. Методические указания и контрольные задания по основам правовых знаний : для слушателей заоч. курсов / соавт.: А. С. Васильев, Б. А. Пережнюк, В. А. Михалёв ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1990. — 31 с.
102. Методические указания по учебной дисциплине «Советское государственное право» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1990. — 31 с.
- 1992**
103. Изменения и дополнения к методическим указаниям по учебной дисциплине «Государственное право. Общая и Особенная части» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1992. — 30 с.
104. Методические указания по специальной дисциплине «Государственно-правовые основы управления» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1992. — 12 с.
105. Программа учебного курса «Государство и право» / соавт. Б. Пережнюк ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1992. — 20 с.
106. Теория, техника и практика правотворчества : рабочий учебный план, литература, планы занятий / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1992. — 12 с.
- 1993**
107. Государственное право : прогр. учеб. дисциплины / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1993. — 6 с.
108. Рабочая программа производственной практики студентов факультета государственного строительства и управления Юридического института / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1993. — 7 с.
109. Рабочая программа учебной практики студентов факультета государственного строительства и управления Юридического института ОГУ / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1993. — 8 с.
110. Сквозная программа практики студентов факультета государственного строительства и управления Юридического института ОГУ / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1993. — 12 с.

1995

111. Конституционное право : прогр. учеб. дисциплины / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1995. — 6 с.
112. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1995. — 78 с.
113. Конституционные и конституционно-проектные акты Украины. — Одесса : Печат. двор, 1995. — 82 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).

1996

114. Конституционная реформа в Украине: учеб.-метод. пособие. — Одесса : Астра, 1996. — 64 с.
115. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие. — Одесса : Бахва, 1996. — 112 с.
116. Правовая политика и технология правотворчества: учеб.-метод. пособие. — Одесса : Астропринт, 1996. — 64 с.
117. Правовые основы управления: учеб.-метод. пособие. — Одесса : Астра, 1996. — 70 с.
118. Юридическая деонтология: учеб.-метод. пособие. — Одесса : Бахва, 1996. — 31 с.

1997

119. Международная образовательная программа прикладного государственного управления / рук. авт. кол. М. Ф. Орзих. — Одесса : Астропринт, 1997. — 62 с.

1998

120. Конституционное право Украины: учеб.-метод. пособие. 4.1. — Одесса : Астропринт, 1998. — 64 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).

2002

121. Юридическая деонтология : учеб.-метод. пособие / соавт. А. Р. Крусян ; ОНЮА. — Одесса : Юрид. л-ра, 2002. — 44 с.

2003

122. Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие. 4.1 / ОНЮА. — 2-е изд., доп. — Одесса : Юрид. л-ра, 2003. — 100 с.
123. Юридическая деонтология : учеб.-метод. пособие / соавт. А. Р. Крусян ; ОНЮА. — Одесса : Юрид. л-ра, 2003. — 48 с.

2006

124. Юридическая деонтология : учеб.-метод. пособие / соавт. А. Р. Крусян ; МОН Украины, ОНЮА. — 2-е изд., доп. — Одесса : Юрид. л-ра, 2006. — 48 с.

2007

125. Юридическая деонтология : учеб.-метод. пособие / соавт. А. Р. Крусян ; МОН Украины, ОНЮА. — 4-е изд., доп. — Одесса : Юрид. л-ра, 2007. — 48 с.
126. Юридична деонтологія: навч.-метод. посіб. / співавт. А. Р. Крусян ; МОН України, ОНЮА. — 3-тє вид., допов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — 48 с.

1.3. Публикации в книгах и сборниках научных трудов

1956

127. Право в системе коммунистического воспитания советской молодежи // Проблемы правового воспитания молодежи : тез. докл. и выступлений на науч.-практ. конф. / ЦК ВЛКСМ. — Москва, 1956. — С. 18—19.
128. Разоблачение Г. В. Плехановым деятельности царской полиции // К столетию со дня рожде-

ния Г. В. Плеханова : реф. докл. и сообщ. — Одесса, 1956. — С. 32—38.

1960

129. Из опыта рецензирования письменных работ // Из опыта организации заочного обучения в учебных заведениях МВД / МВД СССР. — Москва, 1960. — С. 57—65.
130. Подготовка и проведение учебно-экзаменационных сессий заочников / соавт. Е. А. Моренков // Там же. — С. 36—40.

1962

131. Возникновение одесской рабочей милиции // Бюллетень по обмену опытом оперативной работы. — Одесса, 1962. — С. 3—5.

1965

132. Категории возможности и действительности в решении проблемы реализации социалистического права // Тезисы докладов и сообщений на межвузовской конференции по теоретическим и методологическим проблемам правовой науки. — Кишинев, 1965. — С. 85—87.
133. Применение норм права советской общественностью // Проблемы советского права : тез. докл. респ. межвуз. конф. — Одесса, 1965. — С. 27—30.

1966

134. Межсессионные сборы — одна из активных форм обучения заочников // Из опыта организации заочного обучения / МВД УССР. — Киев, 1966. — 28 с.

1967

135. До питання про владні повноваження громадськості // Проблеми правознавства : міжвід. наук. зб. — Київ, 1967. — Вип. 6. — С. 12—22.
136. К вопросу о понятии и формах советской общественности // Труды ВЮЗИ. — Москва, 1967. — Т. 8. — С. 35—47.
137. Социалистическая законность — основа и средство совершенствования деятельности советской общественности // Роль правовой науки в совершенствовании практической деятельности государственных органов, хозяйственных и общественных организаций : респ. межвуз. науч. конф. / Львов. гос. ун-т. — Львов, 1967. — С. 19—20.
138. Створення органів охорони революційного порядку на півдні України // Проблеми правознавства : міжвід. наук. зб. — Київ, 1967. — Вип. 7. — С. 112—120.
139. Формирование отрядов рабочей милиции на юге Украины // 50-летие советской милиции : обл. конф. Одес. спец. ср. шк. МВД. — Одесса, 1967. — С. 16—19.

1968

140. В. І. Ленін про роль громадськості в управлінні соціалістичною державою // Проблеми правознавства : межвуз. наук. зб. — Київ, 1968. — Вип. 9. — С. 20—27.
141. Организационные формы осуществления ленинского принципа участия трудящихся в управлении социалистическим государством // Ленинские принципы организации и деятельности советского государственного аппарата : материалы межвуз. науч. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1968. — С. 108—112.
142. Теоретичні питання суб'єктивних прав громадян // Проблеми правознавства : межвуз. наук. зб. — Київ, 1968. — Вип. 14. — С. 30—36.

1970

143. Ленинская идея сочетания убеждения и принуждения в процессе формирования личности коммунисти-

- ческого общества // В. И. Ленин и проблемы строительства коммунизма : материалы межвуз. конф., посвящ. 100-летию со дня рождения В. И. Ленина / МГУ. — Москва, 1970. — С. 62—65.
144. Переконання і примус у процесі формування особи соціалістичного суспільства // Питання наукового комунізму : міжвід. наук. зб. — Київ, 1970. — Вип. 9. — С. 105—110.
145. Теоретичні питання правової культури радянської молоді і профілактика правопорушень // Комсомол України — активний помічник партії в справі комуністичного виховання молоді: матеріали Першої респ. наук.-теорет. конф., присвяч. 50-річчю ЛКСМ України, 19—22 трав. 1969 р. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1970. — Вип. 3. — С. 79—87.
146. Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм // Юридические гарантии правильного применения правовых норм и укрепления социалистической законности : межвуз. темат. сб. — Київ, 1970. — С. 27—28.
- 1971**
147. Вопросы интернационального воспитания советской молодежи в связи с использованием культурно-просветительных средств (на материалах юга Украины) // О коммунистическом воспитании молодежи. — Москва, 1971. — С. 71—76.
- 1973**
148. XXIV з'їзд КПРС і питання теорії соціалістичного управління // Проблеми правознавства : міжвуз. наук. зб. — Київ, 1973. — Вип. 24. — С. 12—21.
149. XXIV з'їзд КПРС про зростання ролі соціалістичного управління // Питання наукового комунізму : міжвід. наук. зб. — Київ, 1973. — Вип. 22. — С. 3—7.
150. Личность в социалистическом правоведении // Задачи науки общей теории государства и права в условиях развитого социалистического общества : тез. докл. / ИГП АН СССР. — Москва, 1973. — С. 28—31.
151. Методология исследования правового воздействия на социально-экономические отношения социализма // Методологические проблемы экономической теории социализма : материалы респ. науч.-теорет. конф. / ОИНХ. — Одесса, 1973. — С. 15—18.
- 1974**
152. Вчинок юридичний // Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. — Київ, 1974. — С. 132.
153. Дія юридична // Там само. — С. 203.
154. Личность в социалистическом правоведении // Актуальные проблемы теории социалистического права : материалы конф., 12—14 дек. 1973 г. / АН СССР; Ин-т государства и права. — Москва, 1974. — С. 174—175.
155. Методика рецензування письмових робіт заочників з юридичних дисциплін // Проблеми правознавства : міжвуз. наук. зб. — Київ, 1974. — Вип. 28. — С. 128—131.
156. Методология исследования правового поведения личности социалистического общества // Там само. — Вип. 27. — С. 13—19.
- 1975**
157. Методология исследования правового воздействия на социально-экономические отношения социализма // Методологические проблемы экономической теории. — Одесса, 1975. — С. 72—75.
158. Право і особистість (до визначення граничності правового впливу на особистість соціалістичного суспільства) // Проблеми правознавства: міжвід. наук. зб. — Київ, 1975. — Вип. 31. — С. 3—17.
159. Правовое воспитание — форма идеологического воздействия на личность // Правовое воспитание населения и укрепление социалистической законности : тез. докл. и сообщ. науч. конф. — Київ, 1975. — С. 62—63.
160. Правовые средства интернационального воспитания советских граждан // Закономерности формирования советского народа как новой исторической общности людей : материалы всесоюз. конф., посвящ. 50-летию образования СССР (12-14 дек. 1972 г.). — Москва, 1975. — Т. 2. — С. 91—104.
161. Гегелевская философия права о поступке и ее значении для социалистической теории правового поведения личности // Проблемы правоведения: межвед. науч. сб. — Київ, 1976. — Вип. 34. — С. 25—32.
162. Проблема правовых методов социалистического управления // Правовые проблемы управления народным хозяйством : тез. докл. и сообщ. респ. науч. конф. / ИГП АН УССР. — Київ, 1976. — С. 7—10.
- 1977**
163. Общетеоретическое правоведение: методология и теория // Проблемы теории советского государства и права : сб. ст. / АН СССР, Ин-т государства и права. — Москва, 1977. — С. 104—106.
164. Теория правового воздействия — структурная часть общетеоретического правоведения // Проблемы правоведения : меж-вед. науч. сб. — Київ, 1977. — С. 49—58.
- 1979**
165. Воля у праві // Українська радянська енциклопедія / ред.-кол.: О. К. Антонов, Ф. С. Бабишев, Б. М. Бабій. — 2-ге вид. — Київ, 1979. — Т. 2. — С. 329.
166. Диктатура // Там само. — Т. 3. — С. 345.
167. Некоторые теоретические вопросы правовой активности личности // Конституция СССР и правовое положение личности : материалы конф. / АН СССР, Ин-т государства и права. — Москва, 1979. — С. 117—124.
- 1980**
168. Научно-исследовательская работа в системе мировоззренческой подготовки студента-юриста // Методические материалы по проблеме «Эффективность новых методов обучения в высшей школе» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1980. — С. 32—33.
169. Правовой статус личности как политическая форма социалистического правопорядка // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. : сб. науч. ст. / Саратов. ун-т. — Саратов, 1980. — С. 102—105.
- 1981**
170. Возрастание личностной ценности права — закономерность зрелого социализма // Основные тенденции развития права зрелого социализма : тез. докл. и выступлений / ИГП АН СССР. — Москва, 1981. — С. 16—19.
- 1982**
171. XXVI съезд КПСС о роли советского права в государственном управлении // XXVI съезд КПСС и задачи дальнейшего развития юридической науки. — Москва, 1982. — С. 34—38.
172. Задачи курса «Введение в юридическую специальность» в связи с общетеоретической подготовкой первокурсников // Актуальные проблемы высшего

- юридического образования в свете решений XXVI съезда КПСС. — Свердловск, 1982. — С. 62-65.
173. Методические рекомендации по организации производственной практики // Методический сборник юридического факультета / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1982. — С. 16-19.
174. Партія політична // Українська радянська енциклопедія / редкол.: О. К. Антонов, Ф. С. Баби́чев, Б. М. Бабій. — 2-ге вид. — Київ, 1982. — Т. 8. — С. 199.
175. Повышение роли советского права в государственном управлении // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. — Москва, 1982. — С. 177-182.
- 1983**
176. Деловая игра - эффективное средство интенсификации управленческой подготовки юристов // Интенсификация учебного процесса как средство повышения качества подготовки специалистов в университете: опыт и проблемы : кат. аннот. материалов науч.-метод. конф. проф.-препод. состава и учеб.-вспом. персонала / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1983. — С. 41.
177. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производств по делам об административных правонарушениях / соавт. А. С. Васильев // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел / МВД СССР. — Киев, 1983. — С. 3-9.
178. О некоторых факторах совершенствования государственного руководства обществом в свете решений XXVI съезда КПСС // Проблемы правоведения : межвуз. науч. сб. — Київ, 1983. — Вып. 41. — С. 31-37.
179. Организационно-правовые вопросы подготовки управленческих кадров агропромышленного комплекса // Продовольственная программа и вопросы компетенции местных Советов. — Барнаул, 1983. — С. 125-129.
- 1984**
- 180*. Личностный подход в теории и практике государственного управления // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления. — Київ, 1984.
- 1985**
181. Законодательное обеспечение процедуропрограмм государственного управления // Проблемы совершенствования республиканского законодательства. — Київ, 1985. — Ч. 2. — С. 61-62.
182. Процессуально-правовое обеспечение нововведений в теории и практике государственного управления / соавт. В. И. Шишкин // Актуальные проблемы советской юридической науки на этапе развития социализма : крат. тез. докл. респ. науч. конф. / Харьк. юрид. ин-т. — Харьков, 1985. — С. 208-211.
- 1986**
183. Конституционные основания отраслевой принадлежности законодательства о государственном управлении // Проблемы социалистической законности : респ. межвед. темат. науч. сб. — Харьков, 1986. — Вып. 17. — С. 34-37.
184. Организационно-правовые проблемы координации и внедрения вузовской юридической науки в практику // Всесоюзный семинар «Организационно-правовые формы управления научно-техническим прогрессом и их совершенствование в условиях развитого социализма», Суздаль, 1985 г. (нояб.) : тез. докл. / ГКНТ, АН СССР. — Москва, 1986. — С. 203-205.
185. Организация психологического обеспечения социально-правовых исследований хозяйственного управления (на материалах промышленных предприятий) / соавт. Ю. Л. Котляревский // Проблемы социально-психологической службы промышленного предприятия : материалы Всесоюз. конф. — Кемерово, 1986. — С. 26-28.
186. Правовые средства экономии металлоресурсов / соавт.: Е. О. Харитонов, Н. А. Саниахметова // Пути сбережения ресурсов в XII пятилетке : тез. докл. обл. науч.-техн. конф. — Одесса, 1986. — С. 53.
187. Производственная бригада как объект юридико-управленческого и социально-психологического обеспечения / соавт. Н. А. Саниахметова // Эффективность живого труда — главный фактор ускорения социально-экономического развития. — Свердловск, 1986. — Ч. 2. — С. 82-84.
188. Процессуально-правовое обеспечение советского государственного управления // Проблемы социалистической законности : респ. межвед. темат. науч. сб. — Харьков, 1986. — Вып. 18. — С. 10-15.
189. Роль высшей школы в социальном прогрессе советского общества // Связь юридической науки и практики / Ин-т государства и права АН СССР. — Москва, 1986. — С. 133.
- 1987**
190. Имитационно-игровое моделирование деятельности трудового коллектива в условиях организационной и технологической перестройки производства / соавт. Ю. Л. Котляревский // Актуальные экономические проблемы внедрения достижений НТП в производство. — Киев, 1987. — С. 22-23.
191. Организационно-методическое обеспечение эффективности социально-психологической службы производственных организаций // Актуальные проблемы социальной психологии : тез. Всесоюз. симп. / соавт. Ю. Л. Котляревский; ИГП АН СССР. — Москва, 1987. — С. 43-44.
192. Программа КПСС о материализации научных идей и повышении наукоемкости деятельности местных Советов народных депутатов // XXVII съезд КПСС о повышении роли местных Советов народных депутатов в государственно-правовом, социально-культурном и хозяйственном строительстве. — Одесса, 1987. — С. 4-5, 48-58.
193. Реализация конституционного права граждан на судебное обжалование в суд действий должностных лиц органов управления, дознания и предварительного следствия / соавт. В. И. Шишкин // Реализация норм государственного и административного права на предварительном следствии. — Волгоград, 1987. — С. 74-79.
194. Управленческая подготовка правоведов // Связь университетов с производством и проблемы целевой подготовки специалистов : тез. докл. на Всесоюз. конф. — Томск, 1987. — С. 38-39.
- 1988**
195. Имитационно-игровое моделирование — онтодидактическое средство совершенствования подготовки специалистов // Проблемы совершенствования учебно-воспитательного процесса и повышения эффективности самостоятельной работы студентов : кат. аннот. материалов науч.-метод. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1988. — С. 26.
196. Имитационно-игровое моделирование деятельности — средство повышения эффективности профессиональной подготовки государственных служащих // Формирование профессионалов : сб. тез. ПВсесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1988. — С. 34-38.

197. Организационно-правовое обеспечение радикальной реформы регионального управления / соавт. В. А. Михалев // Региональные особенности государственного строительства и укрепления правопорядка в свете идей Октября : тез. докл. науч.-практ. конф. — Орджоникидзе, 1988. — С. 52—53.
 198. Организационные и научно-педагогические предпосылки активизации самостоятельной работы студентов: опыт государственно-правовой специализации // Активизация самостоятельной работы студентов : материалы межвуз. семинара «Современные тенденции развития методов активизации учебного процесса» / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1988. — С. 21.
 199. Правовые проблемы активизации человеческого фактора в государственном управлении // Развитие государственно-правовых исследований в республике и укрепление их связи с практикой : тез. докл. науч. конф. / КГУ им. Т. Шевченко. — Киев, 1988. — С. 61.
 200. Проблема активизации человеческого фактора в управлении государственными и общественными делами развивающегося социализма // Курсом перестройки под знаменем Великого Октября: материалы респ. науч.-практ. конф. — Киев, 1988. — С. 177—183.
- 1989**
201. Человеческий фактор в политической системе социализма // Ежегодник Советской Ассоциации политических наук : Политические институты и обновление общества. — Москва, 1989. — С. 246—247.
- 1990**
202. Аппарат Советского правового государства // Актуальные проблемы формирования правового государства : сб. науч. ст. — Харьков, 1990. — С. 38—40.
 - 203*. Правовое обеспечение процесса демократизации аппарата управления // Демократизация аппарата управления. — Киев, 1990. — С. 85—89.
 204. Суверенитет республики и местное самоуправление // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе : сб. науч. ст. — Киев, 1990. — С. 24—27.
- 1991**
205. Договірна компетенція в системі місцевого самоврядування: досвід прикладних досліджень // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській державі: наук.-практ. конф. / Львів. держ. ун-т. — Львів, 1991. — С. 24—25.
 206. Политическая концепция конституционного строя Украины // Современный этап политической реформы на Украине: теоретические и научно-практические проблемы : респ. науч. конф., 17—19 окт. 1991г. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1991. — С. 3—4.
 207. Политологическая модель легитимности местного самоуправления // Там же. — С. 111—113.
 208. Правовая подготовка студентов в условиях гуманизации высшего образования // Актуальные проблемы гуманитарной подготовки студентов : материалы регион. межобл. науч.-практ. конф. Секция V / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1991. — Вып. 6. — С. 6—7.
- 1992**
209. Актуализация человеческого фактора в государственном строительстве // До нової України — шляхом реформ : респ. науч.-практ. конф. / Коміс. з прав людини Верховної Ради України. — Киев, 1992. — С. 16—20.
 210. Глобализация доктрины прав человека и гражданина. К постановке проблемы // Права человека и обеспечение законности. — Волгоград, 1992. — С. 62—68.
 211. Критичний аналіз проекту Конституції України // Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України» : зб. наук. ст. — Киев, 1992. — С. 208, 230—232, 266—268, 285—287, 303, 324.
 212. Легитимність місцевого самоврядування: критичний аналіз законодавства // Україна — шляхом реформ : респ. науч.-практ. конф. Секція: Політологія / Верховна Рада України. — Киев, 1992. — С. 75—77.
 213. Межнациональные отношения в условиях формирования гражданского общества и правового государства // Формирование гражданского общества и межнациональные отношения. — Керчь, 1992. — С. 18—21.
 214. Правовое государство в процессе формирования полинационального гражданского общества в Украине / соавт. С. В. Кивалов // Ідеологічні засади державотворчості в Україні: зб. наук. пр. / Верховна Рада України. — Киев, 1992. — С. 16—19.
 215. Правовое регулирование личностных отношений в процессе управления радиовещанием и телевидением в Украине // Становление законодательства о телерадиовещании в суверенной Украине: респ. науч.-практ. конф. — Киев, 1992. — С. 11-13.
 216. Рационалізація територіального устрою України — основа оптимального управління територіями // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф., 26—27 листоп. 1992 р. / Адмін. Президента України. — Киев, 1992. — С. 13—17.
 - 217*. Человеческое измерение процессов формирования правовой государственности / соавт. М. г. Смола // Советское государство и право: проблемы развития : межвуз. сб. науч. тр. / Самар. гос. ун-т, кафедра теории государства и права. — Самара, 1992.
 218. Юридичний факультет Одеського державного університету імені І. І. Мечникова // Юридична наука і освіта на Україні: зб. наук. ст. — Киев, 1992. — Гл. 7. — С. 213-224.
- 1993**
219. Актуалізація людського вимірювання суспільно-політичного розвитку України // Человек и политика: науч.-практ. конф. / Междунар. фонд «Возрождение». — Харків, 1993. — С. 16—20.
 220. Державний суверенітет і місце самоврядування в умовах формування правової держави // Правова держава : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — Київ, 1993. — Вип. 6. — С. 96—104.
 221. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / за ред. В. Ф. Сиренко. — Киев, 1993. — Гл. VI. — С. 95—105.
 222. Историческая записка // Кафедра государственного и международного права / сост.: Б. А. Пережняк, М. А. Подрезова ; ОГУ им. И. И. Мечникова, науч. б-ка. — Одесса, 1993. — С. 3—15. — (Научно-педагогические коллективы ; вып. : Правоведы).
 223. Конституционно-проектные работы // Проблемы современной политики и пути ее осуществления : Всеукр. науч.-практ. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1993. — С. 2—13.
 224. Конституція — системотворча основа права України: прикладні проблеми // Правова система України: теорія і практика : тез. доп. і наук. повідомл. наук.-

- практ. конф. / Верховна Рада України. — Київ, 1993. — С. 111—113.
225. Політико-правовий світогляд студента: онтологія і дидактика // Україна: становлення незалежності: Зміст і методика висвітлювання в курсах соціальних та гуманітарних наук : Всеукр. наук.-метод. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1993. — С. 24—27.
226. Рационализация территориального устройства Украины — основа оптимального управления территориями // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — Одеса, 1993. — С. 29—35.
227. Формування громадянського суспільства і правової держави України: політико-нормативний підхід // Проблеми сучасної політики та шляхи її здійснення : тез. доп. і виступів Всеукр. наук.-практ. конф., Одеса, квіт. 1993 р. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1993. — Ч. 2. — С. 16—18.
- 1994**
- 228*. Відродження та становлення джерел державності України // Українське національне відродження: проблеми, державна політика : тез. наук.-практ. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1994.
- 229*. Единство суверенитета и права народов на самоопределение // Проблемы права народов на самоопределение : тез. меж-дунар. конф. / Приднестр. гос.-кооп. ун-т. — Тирасполь, 1994.
230. Проблема південних самоврядних територій у державному устрої України / соавт. М. Баймуратов // Південь України і складання української державності: історія і сучасність : тез. доп. Всеукр. наук.-практ. конф. / Одес. міська рада нар. депутатів. — Одеса, 1994. — С. 10—12.
231. Регіональна політика і перспектива державно-територіального устрою України // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи : тез. докл. міжнар. наук. конф. / М-во у справах національностей і міграції. — Київ, 1994. — С. 16—20.
232. Структурообразующая роль государственного права в системе права Украины // Принципы кодифікації законодавства України : наук.-практ. конф. / Укр. юрид. акад., Укр. Правнича фундація. — Харьков, 1994. — С. 28—30.
- 1995**
233. Громадські і національні джерела державності України: відродження та становлення // Українське національне відродження: проблеми, прогнози, державна політика : наук.-практ. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова, Одес. обл. орг. т-ва «Просвіта» ім. Т. Шевченка. — Одеса, 1995. — С. 14—15.
234. Научно-прикладные проблемы современного городского самоуправления в Украине // Проблеми управління сучасним містом : тез. доп. міжнар. наук.-практ. конф. / Адмін. Президента України. — Київ, 1995. — С. 55—60.
235. Реформа территориального устрою держави // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти : тез. доп. наук.-практ. конф. / Верховна Рада України. — Київ, 1995. — С. 104—105.
236. Судебная власть в системе разделения властей в Украине / соавт. А. С. Васильев // Актуальные проблемы государства и права : сб. науч. тр. / МО Украины, ОДЮА. — Одесса, 1995. — Вып. 2. — С. 3—12.
237. Inter-ethnic relation in the Ukraine // An International City of the 21st СЕПІГУ — Towards a Multiethnic Society. — Yokohama, Japan, 1995.
- 1996**
238. Громадянські і національні джерела державотворення України // Культурно-історичні, соціальні та правові аспекти державотворення в Україні : доп. міжнар. наук.-практ. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1996. — С. 73—77.
239. Етнополітичні процеси у південному регіоні України // Сучасна етнокультура та етнополітична ситуація на півдні України і актуальні проблеми державного управління : матеріали конф. / Одес. обл. адмін. — Одеса, 1996. — С. 168—170.
240. Науково-прикладне значення спадщини М. Драгоманова щодо перспектив державного устрою сучасної України // Драгоманівський збірник «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм. — Львів, 1996. — С. 16—20.
241. Нова Конституція діє, конституційна реформа триває // Конституція в дії : матеріали наук.-практ. конф. / Акад. держ. упр., Одес. філія. — Одеса, 1996. — С. 6—8.
242. Regionalism in Ukraine: Critical Analysis of Modern Situation // Regionalism as a means for promoting democracy, stability and development. — Copenhagen, 1996.
- 1997**
243. Глобализация доктрины прав человека и гражданина // Принципы, основания и пределы ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. — Н. Новгород, 1997. — С. 12—27.
244. Правова культура в системі сучасного конституціоналізму // Право і культура : теорія і практика : міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 15—16 трав. 1997 р. / Спілка юристів України, Ін-т держави і права України ім. В. М. Корецького [та ін.]. — Київ, 1997. — С. 119—123.
245. Публично-правовая подготовка юридических кадров в Одесском государственном университете // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя Юридичного інституту ОДУ) : зб. наук. пр. — Одесса, 1997. — С. 11—18.
- 1998**
246. Глобалізація доктрини прав людини і громадянина // Правова держава : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — Київ, 1998. — Вип. 9. — С. 22—31.
247. Гомруль // Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. — Київ, 1998. — Т. 1: А-Г. — С. 614—615.
248. Конституційні засади реформи публічної влади в Україні // Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування: Перша нац. наук.-практ. конф. — Київ, 1998. — С. 62—64.
249. Не сбавитъ бы обороты... // Времена и годы: Воспоминания ветеранов войны и труда Одесского ун-та. — Одесса, 1998. — Вып. 1. — С. 52—57.
- 1999**
250. Вирівнювальний модуль «Право»: Навчальний модуль «Правове забезпечення державного управління» // Програма підготовки магістрів управління. Інноваційний проект «Інституційне удосконалення державної служби та організація професійного навчання державних службовців». — Київ, 1999. — С. 42—51.
251. Конституційні права людини в Україні та міжнародно-правові стандарти // Механізм захисту прав і свобод людини в Україні : тез. доп. наук.-практ. конф. — Київ, 1999. — С. 31—34.

252. Парламентський контроль в системі парламентського права / співавт. С. В. Ківалов // Систематизація законодавства України : тез. доп. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права. — Київ, 1999. — С. 31—34.
 253. Правове забезпечення державного управління : Навч. дисципліна: 4 модуля // Проект TACIS: Інституціональне удосконалення державної служби та організація професійного навчання державних службовців в Україні. — Київ, 1999. — С. 16—21.
- 2000**
254. Конституція України діє, конституційна реформа триває // Конституційне будівництво в Україні : теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 4-й річниці Конституції України, 1—3 черв. 2000 р., Закарпаття, Україна / Вища шк. права при Ін-ті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Ужгород, 2000. — С. 41.
 255. Право в системе гуманизации современной науки и образования // Наука и образование на пороге III тысячелетия : меж-дунар. конф. — Минск, 2000. — С. 72—75.
- 2001**
256. Імітаційно-ігрове моделювання — універсальний метод онтодидактики юридичної освіти // Проблеми вищої юридичної освіти : Всеукр. наук.-метод. конф. / Харк. держ. юрид. ін-т. — Харків, 2001. — С. 23—27.
 - 257*. Конституційний розвиток незалежної України: досягнення та проблеми // Десятилітній шлях незалежності України : матеріали обл. наук.-теорет. конф. — Одеса, 2001.
 258. Конституційний Суд України і правова реформа // Актуальні проблеми конституційної юрисдикції: сучасність та перспективи розвитку : міжнар. конф. — Київ, 2001. — С. 31—37.
 259. Конституційні засади реорганізації державного устрою України в умовах адміністративної реформи // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2001. — Вип. 12. — С. 9—13.
 260. Людський вимір сучасної державності // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / ОНЮА [та ін.]. — Одеса, 2001. — Вип. 12. — С. 13—18.
 261. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика на початку ХХІ століття // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2001. — Вип. 11. — С. 144—148.
 - 262*. Національні меншини у правовій державі // Конституційні права національних меншин і положення Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, Рамкової конвенції про захист національних меншин: шляхи реалізації : наук.-практ. конф. / Одес. обл. держ. адмін. — Одеса, 2001.
 - 263*. Роль суду в виборчому процесі // Україна. Вибори: Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. — Київ, 2001.
 264. Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., жовтень, 2000 р. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. — Одеса, 2001. — С. 133—142. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
 265. Функціональна характеристика парламентського контролю в Україні // Парламентаризм в Україні: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України, 26 черв. 2001 р. / Ін-т законодавства Верховної Ради України. — Київ, 2001. — С. 436—441.
- 2002**
- 266*. Вплив політики на виборчий процес // Вибори та політичні процеси : зб. міжнар. наук.-практ. конф. — Київ, 2002.
 - 267*. Людський вимір правоохоронної діяльності // Захист прав і свобод людини в діяльності правоохоронних органів : Все-укр. наук. конф. — Одеса, 2002.
 - 268*. Правовая природа регламентных норм деятельности парламента // Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика : науч. конф. — Москва, 2002.
 269. Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2002. — Т. 1. — С. 16—33.
 270. Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні: концептуальний підхід // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків : наук.-практ. конф. — Київ, 2002. — С. 19—28.
 271. Правовые системы Украины и России перед Европейским судом по правам человека (на материалах дела «Совтрансавто-холдинг» против Украины) // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / ОНЮА [та ін.]. — Одеса, 2002. — Вип. 15. — С. 92—102.
 272. Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика // Там само. — Вип. 13—14. — С. 70—82.
 273. Сучасний етап конституційної реформи в Україні // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2002. — Вип. 16. — С. 188—192.
- 2003**
274. Конституційна реформа в Україні: започаткування нормативно-правової моделі конституційного ладу // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2003. — Т. 2. — С. 27—43.
 275. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: матеріали II міжнар. наук. конф. (Одеса, 24—26 трав. 2002 р.) / Канад.-укр. проект «Демократична освіта», МОН України, Ін-т вищ. освіти України, ОНЮА. — Київ, 2003. — С. 241—251.
 276. Судебная власть в механизме защиты прав человека: международные стандарты, доктрина и практика в Украине // Российская и европейская правозащитные системы: соотношения и проблемы гармонизации : сб. ст. — Н. Новгород, 2003. — С. 485—502.
 277. Сучасний етап конституційної реформи в Україні // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2003. — Вип. 18. — С. 195—201.
- 2004**
278. Болонський процес та вища освіта в Україні (на матеріалах Одеської національної юридичної академії) // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2004. — Т. 3. — С. 75—86.
 279. Соціально-правові передумови становлення сучасного українського конституціоналізму // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2004. — Вип. 22. — С. 176—180.
 - 280*. Субрегіоналізація: національний та європейський досвід // Внутрішньообласний аспект міжрайонної

- субрегіоналізації: наук.-практ. конф. / Одес. обл. держ. адмін. — Одеса, 2004.
281. Судебная защита права собственности: публичный императив и частный интерес // Судовий захист прав власності: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 25 черв. 2004 р.). — Одеса, 2004. — С. 55—60.
- 2005**
282. Верховенство права в Україні: конституційний зміст і законодавство // Верховенство права в Україні: теорія і практика : міжнар. конф. / Верховна Рада України. — Київ, 2005. — С. 17—31.
- 283*. Законопроект роботи з адміністративної реформи // Адміністративно-територіальна реформа в Україні : громадські слухання. — Одеса, 2005.
284. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України // Актуальні проблеми держави і права : зб.наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2005. — Вип. 26. — С. 18—24.
285. Конституційне супроводження політичної реформи в Україні // Там само. — Вип. 25. — С. 160—164.
286. Людський вимір права : доктринальна ретроспектива і сучасна постановка проблеми // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2005. — Т. 4. — С. 89—101.
287. Правове супроводження місцевого самоврядування: досвід одеської правничої школи // Вісник Київського університету. Юридичні науки. Науково-правничі школи Київського університету. — Київ, 2005. — С. 162—171.
- 288*. Україна вакантна для лідерів-особистостей // Від лідера-особистості до держави-лідера : міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. Дню незалежності України. — Одеса, 2005.
289. Человеческое измерение права: доктринальная ретроспектива и современная постановка проблемы // Антологія української юридичної думки: в 10 т. — Київ, 2005. — Т. 10: Юридична наука незалежної України. — С. 85—100.
290. Human measurement of the law: philosophical-legalsubstantiation experience // Constitutional rights and freedoms of citizen as the supreme value of a democratic legal state. — Tiraspol, 2005. — P. 222—224.
- 2006**
291. Держава демократична // Юридична енциклопедія для юнацтва / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — С. 85.
292. Держава правова // Там само. — С. 85—86.
293. Держава соціальна // Там само. — С. 86.
294. Держави головний обов'язок // Там само. — С. 86.
295. Конституції пряма дія // Там само. — С. 185.
296. Конституції функції // Там само. — С. 185.
297. Конституція // Там само. — С. 187.
298. Конституція України // Там само. — С. 188—189.
299. Лад конституційний // Там само. — С. 198.
300. Людина як вища соціальна цінність // Там само. — С. 202.
301. Опыт введения в конституционное право Украины // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — Вип. 5. — С. 87—106.
302. Рівність людей у правовому значенні // Юридична енциклопедія для юнацтва / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — С. 324.
- 303—304. Перші зміни Конституції та перспективи «нової конституційно-правової ери» в Україні // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — Вип. 29. — С. 265—270 ; Правове життя сучасної України : тез. доп. 9-ї звіт. наук. конф. проф.-викл. і аспірантського складу ОНЮА, Одеса, 26 квіт. 2006 р. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — С. 64—66.
305. Свобода людини у своїй гідності і правах // Юридична енциклопедія для юнацтва / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — С. 332.
- 2007**
306. Вместо предисловия // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : к 160-летию одесской школы права и 10-летию Одесской национальной юридической академии : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзиха. — Одеса, 2007. — С. 7—28.
307. Доктринальное сопровождение юридической практики: опыт кафедры конституционного (государственного) права Одесской национальной юридической академии // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2007. — Т. 6. — С. 89—103.
308. Досвід доктринальної участі у муніципальній правотворчості // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : к 160-летию одесской школы права и 10-летию Одесской национальной юридической академии : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзиха. — Одеса, 2007. — С. 125—159.
309. Конституційні критерії політичної реформи в Україні // Правове життя сучасної України : тез. доп. 10-ї ювіл. звіт. наук. конф. проф.-викл. і аспірантського складу ОНЮА, Одеса, 27—28 квіт. 2007 р. / МОН України, ОНЮА. — О., 2007. — С. 77-79.
310. Статут територіальної громади міста : Авторська розробка проекту М. П. Орзіха // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : к 160-летию одесской школы права и 10-летию Одесской национальной юридической академии : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзиха. — Одеса, 2007. — С. 131—159.
- 2008**
311. Конституционные идеи Л. П. Юзькова и европейское измерение конституционно-реформаторских перспектив в Украине // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2008. — Т. 7. — С. 102—110.
312. Конституційні ідеї Л. Юзькова та європейський вимір конституційно-реформаторських перспектив в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму / Конституційний Суд України. — Київ, 2008. — С. 38—43.
313. Конституційні ідеї Л. П. Юзькова та сучасний етап конституційної реформи в Україні // Правове життя сучасної України : тези доп. Всеукр. наук. конф., Одеса, 18—19 квіт. 2008 р. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2008. — С. 135—137.
- 2009**
314. Категориальное определение перспектив науки конституционного права // Наука конституційного права України : сучасний стан та напрямки розвитку : матеріали «круглого столу» / за заг. ред. А. П. Гетьмана. — Харків, 2009. — С. 48—53.
315. Конституціоналістика у складі юридичних термінопонять // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — Т. 8. — С. 118—124.

316. Український парламентаризм в умовах сучасного етапу конституційної реформи // Правове життя сучасної України : тез. доп. міжнар. наук. конф. проф.-викл. і аспірантського складу, Одеса, 5–6 черв. 2009 р. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — С. 185–187. 2010
 317. Доктринальний вимір деяких конституційно-компетенційних проблем Парламенту та Президента України // Держава і право в сучасному науковому вимірі: зб. наук. пр. — Київ, 2010. — С. 202–211.
 318. Президентська республіка — різновид республіканської форми правління : [інтерв'ю провідного ученого-правознавця головному редакторові журналу «Право України» О. Святоцькому] // Влада в Україні: шляхи до ефективності. — Київ, 2010. — С. 185–194, 260–268.
- 2010**
319. Конституційна модернізація та реформування в Україні // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2010. — Т. 9. — С. 21–31.
 320. Доцільність законодавчого унормування прийняття Конституції України (на матеріалах законопроектної аналітики) // Правове життя сучасної України: тези доп. Міжнар.наук.конф. проф.-викл. і аспірант. складу (м. Одеса, 21–22 трав. 2010 р.) / ОНЮА. — Одеса: Фенікс, 2010. — С. 225–226.
- 2011**
321. Конституція України діє, конституційні перетворення тривають (до 15-ї річниці Конституції України) / співавт. А. Єзеров // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2011. — Т. 10. — С. 28–46.
- ### 1.4. Публікації в журналах
- 1962**
322. Возникновение советской рабочей милиции // Бюллетень по обмену опытом оперативной работы. — 1962. — № 1. — С. 3–5.
 323. Коллективная работа историков — юристов // Радянське право. — 1962. — № 5. — С. 3–5.
- 1964**
324. Характер мер общественного воздействия в процессе реализации норм общенародного права // Известия вузов. Правоведение. — 1964. — С. 39–45.
- 1965**
325. Громадський вплив у процесі реалізації норм загальнонародного права // Радянське право. — 1965. — № 2. — С. 93–97.
- 1966**
326. Общественное воздействие и методы его осуществления в социалистическом обществе // Известия вузов. Правоведение. — 1966. — № 3. — С. 40–47.
- 1967**
327. Коло суспільних відносин, регулювання яких можливе зучастю громадськості // Радянське право. — 1967. — № 1. — С. 62–64.
- 1968**
328. Формы реализации норм социалистического права // Советское государство и право. — 1968. — № 2. — С. 100–103.
- 1972**
329. Объективное, субъективное и юридическое // Известия вузов. Правоведение. — 1972. — № 3. — С. 94–98.
 330. Світоглядна підготовка в системі вищої юридичної освіти // Радянське право. — 1972. — № 1. — С. 70–74.
- 1973**
331. Содержание методологии юридической науки // Известия вузов. Правоведение. — 1973. — № 1. — С. 17–24.
- 1974**
332. Радянське право і інтернаціональне виховання трудящих // Радянське право. — 1974. — № 12. — С. 12–16.
 - 333–334. Роль социалистического права в формировании личности // Советское государство и право. — 1974. — № 6. — С. 3340 ; Jogi Tudosito. — № 17–18. — Old. 21–23. — На венг. яз.
- 1975**
335. Задания по курсу общей теории государства и права / соавт. П. М. Рабинович // Известия вузов. Правоведение. — 1975. — №3. — С. 111–115.
- 1977**
336. Конкретность в правовом воспитании / соавт. В. С. Струтинский // Известия вузов. Правоведение. — 1977. — № 2. — С. 89–93.
- 1980**
337. Ленинские идеи и современность // Известия вузов. Правоведение. — 1980. — №2. — С. 96–98.
 338. Обсуждение вопросов применения законодательства о Советах // Радянське право. — 1980. — № 9. — С. 22.
 339. Обсуждение книги об основах теории правового положения личности // Советское государство и право. — 1980. — № 5. — С. 114.
 340. Пределы и сфера правового регулирования в развитии социалистическом обществе // Советское государство и право. — 1980. — № 6. — С. 112.
- 1981**
341. Критичний аналіз буржуазних теорій управління / співавт. А. Васильєв // Радянське право. — 1981. — №4. — С. 88.
 342. Юридическая наука и управление // Радянське право. — 1981. — № 5. — С. 83.
- 1982**
343. Дослідження правових питань міжгосподарської кооперації в сільському господарстві / співавт. А. Васильєв // Радянське право. — 1982. — № 10. — С. 94–95.
 344. У центрі уваги — питання поліпшення підготовки юридичних кадрів // Радянське право. — 1982. — № 5. — С. 81.
- 1983**
345. Разработка проблем теории социалистического государства // Советское государство и право. — 1983. — № 8. — С. 53–54.
 346. Социально-психологические аспекты применения права / соавт. Ю. Л. Котляревский // Советское государство и право. — 1983. — №6. — С. 136–138.
 347. Управлінську підготовку юристів — на рівень сучасних вимог // Радянське право. — 1983. — № 1. — С. 55–57.
- 1984**
348. Государство и идеологическая борьба / соавт. М. Е. Черкес // Советское государство и право. — 1984. — № 4. — С. 54–55.

349. Політико-правовий аналіз класової суті та управлінського механізму державної влади США // Радянське право. — 1984. — № 9. — С. 92–94.
350. Рецензия / соавт.: Е. О. Харитонов, Н. А. Бровченко // Известия вузов. Правоведение. — 1984. — № 3. — С. 103–104. — Рец. на кн.: Смирнов В. Т., Собчак А. А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве.
- 1986**
351. Комплексна галузь радянського законодавства // Радянське право. — 1986. — № 5. — С. 87. — Рец. на кн.: Золотарева В., Дятков П. Советское жилищное право. — Київ, 1985.
352. Підвищення ролі і відповідальності місцевих Рад народних депутатів // Радянське право. — 1986. — № 4. — С. 88–89.
353. Правове забезпечення нововведень в теорії і практиці державного управління // Радянське право. — 1986. — № 8. — С. 13–17.
354. Правові важелі прискорення // Радянське право. — 1986. — № 9. — С. 39–40.
- 1988**
355. Вузовська юридическа наука в умовах перестройки вищого образования: организационный опыт и проблемы // Известия вузов. Правоведение. — 1988. — № 3. — С. 3–12.
356. Право на жилище // Советское государство и право. — 1988. — № 7. — С. 151–152.
357. Правовая охрана Конституции в социалистическом государстве // Советское государство и право. — 1988. — № 6. — С. 3–10. 304.
358. Управлінсько-правова підготовка державних службовців / співавт.: М. Черкес, А. Васильєв // Радянське право. — 1988. — № 10. — С. 47–50.
- 1989**
359. В боротьбі з нетрудовими доходами / соавт. Б. Пережнюк // Социалистическая законность. — 1989. — № 9. — С. 78–79.
360. Питання правового регулювання теорії і практики виборчої кампанії // Радянське право. — 1989. — № 7. — С. 10–14.
- 1990**
361. Перестройка и хозяйственный риск: социально-правовые аспекты / соавт. А. Альгин // Известия вузов. Правоведение. — 1990. — № 5. — С. 22–23.
362. Соціалістичному самоврядуванню народу — надійну правову основу // Радянське право. — 1990. — № 3. — С. 34–36.
- 1991**
363. Дискуссия о концепции новой Конституции Украинской ССР // Советское государство и право. — 1991. — № 9. — С. 137.
- 1992**
364. Зауваження щодо проекту Конституції // Право України. — 1992. — № 12. — С. 3–7.
365. Міжнародно-правові стандарти і права людини // Право України. — 1992. — № 4. — С. 7–11.
- 366–367. Сучасний етап політичної реформи в Україні / співавт. А. Чередниченко // Право України. — 1992. — № 2. — С. 91–92 ; Государство и право. — № 3. — С. 136–139.
- 1993**
368. Державний устрій: конституційна модель // Вісник Академії правових наук. — 1993. — № 1. — С. 50–60.
369. История, теория и практика прав человека // Государство и право. — 1993. — № 5. — С. 142–144.
370. Концепція правового статусу самоврядних територій органів місцевого самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування. — 1993. — № 4–5. — С. 35–41.
371. Обговорення проекту Конституції України // Право України. — 1993. — № 1. — С. 84–86.
372. Обсуждение вузовской программы «История, теория и практика прав человека» // Государство и право. — 1993. — № 5. — С. 44–46.
- 1994**
373. Відгук щодо пропозицій концептуального визначення організаційної структури судової системи в Україні / співавт. А. Васильєв // Юридический вестник. — 1994. — № 4. — С. 43–44.
374. Избирательная система Украины: преемственность современного этапа реформы // Юридический вестник. — 1994. — № 2. — С. 15–20.
375. Корисний підручник // Юридический вестник. — 1994. — № 2. — С. 75–76. — Рец. на кн.: Політологія / за ред. О. г. Семківа. — Львів, 1993.
376. Критические заметки по проекту новой Конституции Украины // Юридический вестник. — 1994. — № 1. — С. 58–65.
377. Міжнародні неурядові організації // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 1–2. — С. 72–80.
378. Публично-правовая подготовка студентов в Новороссийском университете // Юридический вестник. — 1994. — № 4. — С. 71–73.
- 1995**
379. Законопроекты о власти: сравнительно-правовой анализ // Юридический вестник. — 1995. — № 1. — С. 40–65.
380. Конституционное право: отрасль права, законодательства и юридическая наука // Юридический вестник. — 1995. — № 3. — С. 139–145.
381. Концепція правового статусу самоврядних територій органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — № 1–2. — С. 62–66.
382. Межнациональные отношения в Украине // Юридический вестник. — 1995. — № 4. — С. 86–89.
383. Міжнародна науково-практична конференція: проблеми управління сучасним містом // Юридический вестник. — 1995. — № 4. — С. 85.
384. Новая международная образовательная программа / соавт. К. Давиша // Юридический вестник. — 1995. — № 1. — С. 127–129.
385. Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа / соавт.: М. Баймуратов, А. Шанцер // Юридический вестник. — 1995. — № 2. — С. 42–50.
386. Современный этап конституционной реформы в Украине // Юридический вестник. — 1995. — № 1. — С. 30–38.
387. Inter-ethnic relations in the Ukraine. Based in Odessa regional materials : [доклад, представленный на международный симпозиум, посвященный формированию мультиэтнического общества в будущих городах XXI века (Япония, 1995)] // Юридический вестник. — 1995. — № 4. — С. 57–60.
- 1996**
388. Новая Конституция Украины действует. Конституционная реформа продолжается // Юридический вестник. — 1996. — № 3. — С. 42–46.
389. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации // Юридический вестник. — 1996. — № 4. — С. 64–67.

390. XVII конференция: Европа регионов // Юридический вестник. — 1996. — №4. — С. 88–89.
391. Современный этап конституционной реформы в Украине // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 30–38.
- 1997**
392. Алфавитно-предметный указатель к Конституции Украины / соавт. С. Сон // Юридический вестник. — 1997. — № 1. — С. 47.
393. Верховенство права — принцип практической деятельности государства и общества // Юридический вестник. — 1997. — № 3. — С. 69–70.
394. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні // Юридический вестник. — 1997. — № 4. — С. 59–63.
395. Конституционное положение человека в государстве и обществе Украины // Юридический вестник. — 1997. — № 2. — С. 60–62.
396. Суверенитет Украины: конституционная регламентация // Юридический вестник. — 1997. — № 1. — С. 67–72.
- 1998**
397. Глобализация доктрины и стандартов прав и свобод человека // Юридический вестник. — 1998. — № 4. — С. 65–75.
398. Конституционная модель государственного устройства Украины // Юридический вестник. — 1998. — № 3. — С. 66–70.
399. Конституционная свобода и равенство людей // Юридический вестник. — 1998. — № 2. — С. 48–49.
400. Основной Закон нуждается в защите (читая Послание Президента Украины) // Юридический вестник. — 1998. — №2. — С. 125–130.
401. Реформа избирательной системы Украины // Юридический вестник. — 1998. — № 1. — С. 57–72.
402. Свобода и равенство людей — принцип практической деятельности государства Украина // Юридический вестник. — 1998. — № 2. — С. 52–53.
- 1999**
- 403–404. Журналу «Юридический вестник» — 5 лет / соавт. С. В. Кивалов // Юридический вестник. — 1999. — № 1. — С. 2425 ; Право Украины. — 1999. — № 1. — С. 30–35.
405. Закон о выборах Президента Украины — новый этап реформы избирательного права // Юридический вестник. — 1999. — № 3. — С. 50–59.
406. Парламентский контроль в условиях государственно-правовой реформы в Украине / соавт. С. В. Кивалов // Юридический вестник. — 1999. — № 4. — С. 66–72.
- 2000**
407. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування // Юридический вестник. — 2000. — № 2. — С. 101–108.
408. Конституційна реформа в Україні: пошук шляхів (до 4-ї річниці Конституції України) // Юридический вестник. — 2000. — № 3. — С. 78–85.
409. Национальные меньшинства в правовом государстве // Юридический вестник. — 2000. — № 4. — С. 83–86.
410. Проект Устава территориальной громады города Одессы // Юридический вестник. — 2000. — № 1. — С. 67–87.
411. Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція // Юридический вестник. — 2000. — № 4. — С. 129–140.
- 2001**
412. Міжнародна конференція з проблем конституціоналізму та конституційної юстиції // Право України. — 2001. — № 1. — С. 21–28.
413. Проект Муниципального кодекса Украины // Юридический вестник. — 2001. — №2. — С. 105–137.
414. Современный конституционализм: цель и средства конституционной реформы в Украине // Юридический вестник. — 2001. — №3. — С. 109–115.
415. Судебная власть в механизме защиты прав человека // Юридический вестник. — 2001. — № 4. — С. 116–128.
416. Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 1. — С. 84–90.
- 2002**
417. Правопорядок и человек: (О книге В. Н. Селиванова) // Юридический вестник. — 2002. — № 3. — С. 144–145. — Рец. на кн.: Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В. М. Селіванов. — Київ : Ін Юре, 2002. — 724 с.
418. Шановні колеги! : [привітання з 80-річчям журналу «Право України»] // Право України. — 2002. — № 1. — С. 18.
- 2003**
419. Болонский процесс в Одесской национальной юридической академии // Юридический вестник. — 2003. — № 4. — С. 102–111.
420. Започаткування сучасного етапу конституційної реформ в Україні // Юридический вестник. — 2003. — № 2. — С. 68–78.
- 2005**
421. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України // Право України. — 2005. — № 7. — С. 11–15.
422. Судебная защита права собственности: публичный императив и частный интерес // Юридический вестник. — 2005. — № 2. — С. 81–85.
423. Человеческое измерение права: доктринальная ретроспектива и современная постановка проблемы // Юридический вестник. — 2005. — № 3. — С. 53–62.
- 2006**
424. Десятилетие Львовской лаборатории прав человека Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления Академии правовых наук Украины // Юридический вестник. — 2006. — № 3. — С. 145.
425. Перші зміни Конституції України та перспективи подальших конституційних перетворень // Юридический вестник. — 2006. — № 1. — С. 51–55.
426. Современный конституционализм: теория и перспективы развития / соавт. А. Р. Крусян // Современный конституционализм. — 2006. — № 1. — С. 4–19.
- 2007**
427. Судебная власть в условиях реформаторских ожиданий «новой конституционно-правовой эры» в Украине // Юридический вестник. — 2007. — № 1. — С. 28–35.
- 2008**
428. До переосмислення традиційних інтерпретацій джерел права / співавт. В. Сіренко // Право України. — 2008. — № 12. — С. 166–168. — Рец. на кн.: Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. Пархоменко. — Київ : Юрид. думка, 2008. — 336 с.
429. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід // Стратегічні

- пріоритети. — 2008. — №2 : Спец. вип. — С. 149—156.
430. Ілля Веніамінович Шерешевський, до 120-річчя з дня народження // Юридический вестник. — 2008. — № 4. — С. 58—59.

2009

431. До питання форми державного правління в Україні: пошук моделі: інтерв'ю провідних учених-правознавців / розмову вів О. Святоцький // Право України. — 2009. — № 10. — С. 4—37.
432. Президентська республіка — різновид республіканської форми правління // Право України. — 2009. — № 10. — С. 72—77.

2010

433. Рестарт політичної реформи в Україні: науково-прикладні підстави та конституційно-правові наслідки // Юридичний вісник. — 2010. — №4. -С. 9—14.

1.5. Публикации в газетах

1946

434. Учебная модель управления штурмовиком // Красная Армия. — 1946. — 12 апр.

1967

435. Рабочей милиции Одессы 50 лет // Знамя коммунизма. — 1967. — 14 февр.

1971

436. Множити традиції // За наукові кадри. — 1971. — 27 січ.

1972

437. Инженер-юрист или правовед-транспортник? / соавт. В. П. Колмаков // Морьяк. — 1972. — 28 июля-3 авг.
438. Кафедра планує, прогнозує: проблеми навчання // За наукові кадри. — 1974. — 1 жовт.

1973

439. Дальше зміцнення Радянської держави і розвиток соціалістичної демократії // Чорноморська комуна. — 1973. — 9 січ.
440. XXIV з'їзд КПРС про зміцнення Радянської держави і розвиток соціалістичної демократії // Чорноморська комуна. — 1973. — 12 січ.

1974

441. Кафедра планує, організує // За наукові кадри. — 1974. — 1 жовт.

1976

442. Юридичний факультет // За наукові кадри. — 1976. — 14 лют.

1978

443. Докторська висота : [інтерв'ю доцента кафедри теорії та історії держави і права з нагоди успішного захисту докторської дисертації] / розмову вів В. Гомін // За наукові кадри. — 1978. — 8 груд. : фотогр.

1980

- 444—445. Юрист 80-х: яким йому бути? // За наукові кадри. — 1980. — 25 віт. ; Комсомольська іскра. — 12 квіт.

1983

446. Що може кафедра // За наукові кадри. — 1983. — 25 берез.

1984

447. Атестація ідеологічних кадрів // За наукові кадри. — 1984. — 10 берез.
448. Вузовська кафедра: наука — производству // За наукові кадри. — 1984. — 2 берез.
449. Знання — народу // За наукові кадри. — 1984. — 31 серп.
450. Советское право и воспитание // Вечерняя Одесса. — 1984. — 6 февр.

1986

451. Проблемы юридической науки // Знамя коммунизма. — 1986. — 26 нояб.

1987

452. Вчитися активно політично діяти // Чорноморська комуна. — 1987. — 9 черв.
453. Реформе — надійну правову основу // Вечерняя Одесса. — 1987. — 9 апр.

1988

454. Менеджери соціалістичної формації // За наукові кадри. — 1988. — 20 трав.
455. Требуется «школа бизнеса» // Вечерняя Одесса. — 1988. — 14 марта.

1989

456. Альтернатива возможна // Вечерняя Одесса. — 1989. — 1 сент.
457. На раздумья — неделя // Вечерняя Одесса. — 1989. — 20 марта.
458. Новый этап реформы избирательного права // Вечерняя Одесса. — 1989. — 17 авг.
459. Основа для дискуссии. Реформа выборного права в Украинский РСР // За наукові кадри. — 1989. — 8 верес.
460. Пошук концепції // За наукові кадри. — 1989. — 21 квіт.
461. Социалистическому самоуправлению народа — надежную правовую основу // Вечерняя Одесса. — 1989. — 15 дек.

1990

462. Суверенитет, местное самоуправление, деловая активность. Размышления юриста о новейших законах // Вечерняя Одесса. — 1990. — 21 мая.

1991

463. Городские советы: история становления и развития // Одесский вестник. — 1991. — 1 февр.
464. Городской Совет: эффективность работы базового уровня местного самоуправления // Вечерняя Одесса. — 1991. — 17 янв.
465. Конституционная реформа на Украине // Рабочая газета. — 1991. — 24 авг.
466. Украинская ассоциация политологов: поиск ответов // Вечерняя Одесса. — 1991. — 9 окт.
467. Устав Одесского государственного университета // Одесский университет. — 1991. — 28 июня.

1992

- 468—469. Заметки ученого на полях проекта Конституции // Голос Украины. — 1992. — 3 окт. ; 7 окт. ; 20 окт.
470. Независимый, профессиональный, творческий // Вечерняя Одесса. — 1992. — 13 июня.
471. Объединяемся // Одесский университет. — 1992. — 15 июня. — С. 1—2.
- 472—473. Проект новой Конституции Украины // Вечерняя Одесса. — 1992. — 28 июля; 29 июля; 31 июля.
474. У Советов есть помощники и советники // Одесский вестник. — 1992. — 10 нояб. — С. 2.

1993

475. Не допустить эффекта «балканизации» // Голос Украины. — 1993. — 16 июля. — С. 3.
476. Проект Конституции: новый вариант // Вечерняя Одесса. — 1993. — 6 апр. ; 8 апр.
477. У пошуках оптимальної моделі // Урядовий кур'єр. — 1993. — 2 лют.
- 1994**
478. Новая международная образовательная программа в Одесском университете // Одесский университет. — 1994. — 27 дек.
- 1995**
479. Алгоритм власти // Слово. — 1995. — 24 нояб.
480. Если объединить усилия... // Одесский университет. — 1995. — 12 мая.
481. Компетенцию — компетентным // Одесские известия. — 1995. — 1 марта.
482. Юридический институт готовит дипломатов? // Вечерняя Одесса. — 1995. — 21 окт.
- 1996**
483. Восходящая звезда новой Европы // Вестник региона. — 1996. — 5 окт.
484. Конституционная реформа продолжается // Одесские известия. — 1996. — 23 июля.
485. Конструктивная основа // Одесский вестник. — 1996. — 6 мая.
486. Не просите Бога о том, что может дать Конституция // Слово. — 1996. — 24 июля.
487. Новая Конституция Украины действует, конституционная реформа продолжается // Одесские известия. — 1996. — 26 авг.
488. Под жестким воздействием идей Договора // Одесские известия. — 1996. — 30 апр.
- 1997**
489. Бліц-інтерв'ю під час конференції // Юридичний вісник України. — 1997. — 27 листоп.—3 груд. — С. 12.
490. Государственный суверенитет // Одесские известия. — 1997. — 20 мая.
- 1998**
491. Глобальный механизм нашей защиты // Одесские известия. — 1998. — 17 нояб.
- 1999**
492. Академия готовит юридическую элиту страны // Одесские известия. — 1999. — 6 апр.
493. Закон о выборах Президента Украины: новые тенденции реформирования избирательного законодательства // Одесские известия. — 1999. — 30 июля.
494. Парламентский контроль и государственно-правовая реформа / соавт. С. В. Кивалов. // Голос Украины. — 1999. — 2 нояб.
495. Украинские студенты могут учиться в Англии // Слово. — 1999. — 16 апр.
496. Человек — наивысшая ценность. Но как ее измерить?: интервью / беседу вел Ф. Кохрихт // Слово. — 1999. — 9 апр. — С. 4.
- 2000**
497. В Пловдив прозвучаха химните на България и Украйна, бяха вдигнати флаговете на двете държави : интервюто взе А.Иванова // Роден край. — 2000. — 14 окт. — С. 1, 3.
- 2001**
498. Правовое государство — социальный дом для каждого человека // Одесские известия. — 2001. — 27 июня.
- 2003**
499. Болонскому процессу нет альтернативы // Слово. — 2003. — 28 нояб.
500. Мы не должны остаться вне Европы... // Слово. — 2003. — 29 авг. — С. 3.
- 501–502. Не просите Бога о том, что может дать Закон // Зеркало недели. — 2003. — 18–24 янв. ; Окна. — 14 янв.
503. Общественные слушания по политической реформе в регионе // Правое дело. — 2003. — 8 мая. — С. 5–7.
504. Политическая реформа — не надо делать резких движений / соавт. С. Кивалов // Слово. — 2003. — 28 марта. — С. 2.
505. Стоит ли заострять углы? : [выступление за «круглым столом» в редакции газеты по политической реформе] // Одесские известия. — 2003. — 4 апр.
- 2004**
506. Неделя международного сотрудничества в ОНЮА. Европейские магистерские программы. Новые предложения из Букингема // Слово. — 2004. — 8 окт.
- 2005**
507. Власть должна избавиться от чрезмерной централизации // Слово. — 2005. — 27 мая.
508. Новая система должна преодолеть чрезмерную централизацию власти, неопределенность роли регионов и слабость местного самоуправления // Слово. — 2005. — 27 мая. — С. 13.
509. Отвечать запросам каждого гражданина // Одесские известия. — 2005. — 2 черв.
510. Територіальна організація і територіальні дії держави // Урядовий кур'єр. — 2005. — 30 верес. — С. 5.
- 2007**
511. Объяснительная записка к проекту Концепции Уставтерриториальной громады города Одессы // Правое дело. — 2007. — 16 февр. — С. 4–5.
- 2008**
512. Нужен ли Украине референдум по НАТО? : [ученые кафедры конституционного права ОНЮА отвечают на вопрос депутата Арцизского райсовета г. Фалько] / соавт. В. Михалев // Слово. — 2008. — 25 апр. — С. 4.
513. Этот день я помню как сегодня // Слово. — 2008. — 20 июня. — С. 12.
- 2010**
514. Процесс имеет «даже большее значение, чем нормы, относящиеся к материальному праву» // 2000. — 2010. — 26 нояб. — 2 дек. — С. В6.
- 2011**
515. Конституція України діє, конституційні перетворення тривають / співавт. А. Єзеров // Юридичний вісник України. — 2011. — 25 черв. — С. 6–7.

2. СОСТАВИТЕЛЬ, РЕДАКТОР, ЧЛЕН РЕДАКЦИОННЫХ КОЛЕГИЙ (СОВЕТОВ)

1983

516. Тезисы докладов межобластной научно-практической конференции молодых ученых, посвященной 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик. Ч. 1 / редкол.: Н. М. Якупов, М. Ф. Орзих [и др.]; М-во высш. и сред. спец. образования УССР, ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1983. — 295 с.

1990

517. Разработка и исполнение бюджета района: метод. рекомендации к проведению деловой игры / авт.-сост. М. Ф. Орзих; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Киев: УМК ВО, 1990. — 86 с.: табл.

1993

518. Кафедра государственного и международного права / сост.: Б. А. Пережняк, М. А. Подрезова; науч. ред. М. Ф. Орзих; ОГУ им. И. И. Мечникова, Науч. б-ка. — Одесса, 1993. — 116 с. — (Научно-педагогические коллективы; вып.: Правоведы).
519. Основы государства и права: учеб. пособие / под ред.: А. С. Васильева, М. Ф. Орзиха; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1993. — 350 с.

1994

520. Актуальные проблемы государства и права: сб. науч. тр. Вып. 1 / редкол.: А. С. Васильев, М. Ф. Орзих [и др.]; ОГЮА. — Одесса, 1994. — 235 с.
521. Основы государства и права: учеб. пособие / под ред. А. С. Васильева, М. Ф. Орзиха, В. А. Михалева. — 3-е изд., доп. и перераб. — Одесса: Печат. двор, 1994. — 165 с.

1995

522. Актуальные проблемы государства и права: сб. науч. тр. Вып. 2 / редкол.: А. С. Васильев, М. Ф. Орзих [и др.]; ОГЮА. — Одесса, 1995. — 252 с.

1997

523. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. Вип. 4 / редкол.: С. В. Ківалов, М. П. Орзих [та ін.]; ОДЮА. — Одесса, 1997. — 304 с.
524. Дорога. Участники дорожного движения — милиция: Нормативно-правовые акты Украины по сост. на 1 дек. 1997 г. / сост. М. Ф. Орзих. — Одесса: Астропринт, 1997. — 196 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
- Рец.: Короткий Р. Встречи на дорогах: права и обязанности участников дорожного движения (Опыт несерьезной рецензии на серьезную тему) / Р. Короткий // Юридический вестник. — 1998. — №4. — С. 136—137.
525. Основы государства и права: учеб. пособие / под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха; ОГЮА. — 4-е изд., доп. и перераб. — Одесса: Астропринт, 1997. — 342 с.

1998

526. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / ред.-кол.: С. В. Ківалов (відп. ред.), М. П. Орзих [та ін.]; МО України, ОДЮА. — Одеса: Астропринт, 1998. — 140 с.
527. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. Вип. 5 / редкол.: С. В. Ківалов (відп. ред.), М. П. Орзих [та ін.]; МО України, ОДЮА. — Одеса: Астропринт, 1998. — 337 с.

1999

- 528—529. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзих [та ін.]; МО України, ОДЮА. — Одеса: Юрид. л-ра, 1999.
- Вип. 6, ч. 1. — 320 с.
- Вип. 6, ч. 2. — 280 с.
530. Конституція України / уклад. алф.-предм. покажч.: М. П. Орзих, С. С. Сон. — Одеса: Астропринт, 1999. — 166 с. — Укр., рос. та англ. мовами.

2000

- 531—533. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзих [та ін.]; МО України, ОНЮА. — Одеса: Астропринт, 2000.
- Вип. 7. — 293 с.
- Вип. 8. — 260 с.
- Вип. 9. — 330 с.
534. Основы правоведения: учеб. пособие / под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — Одесса: Астропринт, 2000. — 356 с.
535. Основы правознавства: навч. посіб. / авт. кол.: М. П. Орзих [та ін.]; за ред. С. В. Кивалова, М. П. Орзиха. — Київ: Знання, 2000. — 358 с. — (Вища освіта ХХІ століття)
536. Проблеми розвитку держави і права України в сучасних умовах: тез. доп. учасників Всеукр. студент. наук. конф., 30—31 берез. 2000 р. / за ред. С. В. Кивалова, І. В. Постіки, М. П. Орзиха [та ін.]; ОНЮА. — Одеса: Юрид. л-ра, 2000. — 471 с.

2001

- 537—539. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзих [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса: Юрид. л-ра, 2001.
- Вип. 10. — 379 с.
- Вип. 11. — 764 с.
- Вип. 12. — 424 с.
540. Основы правознавства: навч. посіб. / за ред. С. В. Кивалова, М. П. Орзиха. — 2-ге вид., випр. і допов. — Київ: Знання, 2001. — 384 с. — (Вища освіта ХХІ століття).
541. Основы правоведения: учеб. пособие / под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — Одеса: Астропринт, 2001. — 380 с.
542. Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., жовтень 2000 р. / за ред. С. В. Кивалова, М. П. Орзиха. — Одеса: Юрид. л-ра, 2001. — 336 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).

2002

- 543—546. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзих [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса: Юрид. л-ра, 2002.
- Вип. 13. — 221 с.
- Вип. 14. — 164 с.
- Вип. 15. — 280 с.
- Вип. 16. — 742 с.
547. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченко. — Київ: КІВС, 2002. — 141 с. — Рец. М. П. Орзих.

548. Історія Одеської національної юридичної академії / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), А. І. Паньков, Л. І. Кормич, М. П. Орзіх. — Одеса : Юрид. л-ра, 2002. — 340 с. : ілюстр.
549. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 1 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2002. — 328 с.
- 2003**
- 550—554. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003.
Вип. 17. — 136 с.
Вип. 18. — 965 с.
Вип. 19. — 432 с.
Вип. 20. — 200 с.
Вип. 21. — 350 с.
555. Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні / авт. вступ. ст. та уклад. докум. частини М. П. Орзіх ; ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003. — 96 с.
556. Информационное обеспечение противодействия организованной преступности: сб. науч. ст. / под ред. М. Ф. Орзиха, В. Н. Дремина. — Одеса : Феникс, 2003. — 217 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
557. Коррупция: региональные и отраслевые тенденции : сб. науч. ст. / под ред. М. Ф. Орзиха, В. Н. Дремина ; ОНЮА, Центр по изучению транснац. преступности и коррупции Амер. ун-та, Одес. инф.-аналит. центр по проблемам противодействия организованной преступности. — Одеса : Феникс, 2003. — 242 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
558. Криминальная ситуация на юге Украины: особенности и проблемы сдерживания : сб. науч. ст. / под ред. М. Ф. Орзиха, В. Н. Дремина ; ОНЮА, Центр по изучению транснац. преступности и коррупции Амер. ун-та, Одес. инф.-аналит. центр по проблемам противодействия организованной преступности. — Одеса : Феникс, 2003. — 262 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
559. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 2 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003. — 224 с.
560. Основы правознавства : навч. посіб. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха ; ОНЮА. — 5-те вид., перероб. і допов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003. — 352 с.
561. Основы правоведения : учеб. пособие / под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха ; ОНЮА. — 5-е изд., перераб. и доп. — Одеса : Юрид. л-ра, 2003. — 376 с.
- 2004**
- 562—563. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Астропринт, 2004.
Вип. 22. — 1072 с.
Вип. 23. — 352 с.
564. Закон України «О выборах Президента Украины» : комментарий / под общ. ред. С. В. Кивалова, М. А. Баймуратова ; ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 488 с. — Науч. консультант проекта М. Ф. Орзих.
565. Закон України «Про вибори Президента України» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. С. В. Ківалова, М. О. Баймуратова. — Київ : Консультант, 2004. — 440 с. — Наук. консультант М. П. Орзіх.
566. Международное право после 11 сентября 2001 года : сб. науч. ст. / под ред. М. Ф. Орзиха, М. Е. Черке-
са. — Одеса : Феникс, 2004. — 290 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
567. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету : збірник. Вип. 1 / голов. ред. С. В. Ківалов ; [член редкол. за напрямом «Юридичні науки» М. П. Орзіх] ; МОН України, Міжнар. гуманіт. ун-т. — Одеса, 2004. — 189 с.
568. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 3 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 276 с.
569. Основы правоведения : учеб. пособие / под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — 7-е изд., перераб. и доп. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 384 с.
570. Судовий захист прав власності: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 25 черв. 2004 р.) / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 168 с.
571. History of Odesa national academy of law / Ed. By S. V. Kivalov, M. P. Orzikh. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 188 p.
- 2005**
- 572—574. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2005.
Вип. 24. — 280 с.
Вип. 25. — 664 с.
Вип. 26. — 304 с.
- 575—576. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету : збірник / голов. ред. С. В. Ківалов ; [член редкол. за напрямом «Юридичні науки» М. П. Орзіх] ; МОН України, Міжнар. гуманіт. ун-т. — Одеса, 2005.
Вип. 2. — 144 с.
Вип. 3. — 128 с.
577. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 4 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2005. — 224 с.
578. Основы правоведения : учеб. пособие / под ред. С. В. Кивалова, М. Ф. Орзиха. — 8-е изд., перераб. и доп. — Одеса : Юрид. л-ра, 2005. — 384 с.
579. Основы правознавства : навч. посіб. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. — 8-ме вид., випр. і допов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2005. — 360 с.
580. Правовые проблемы противодействия организованной преступности : сб. науч. ст. / под ред. М. Ф. Орзиха, В. Н. Дремина ; ОНЮА. — Одеса : Феникс, 2005. — 284 с.
- 2006**
- 581—583. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2006.
Вип. 27. — 452 с.
Вип. 28. — 312 с.
Вип. 29. — 364 с.
584. Боротьба зі злочинністю та права людини : зб. наук. ст. / за ред. М. П. Орзіха, В. М. Дрьоміна ; ОНЮА. — Одеса : Фенікс, 2006. — 295 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
- 585—586. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету : збірник / голов. ред. С. В. Ківалов ; [член редкол. за напрямом «Юридичні науки» М. П. Орзіх] ; МОН України, Міжнар. гуманіт. ун-т. — Одеса, 2006.
Вип. 4. — 158 с.
Вип. 5. — 77 с.

587. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 5 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2006. — 287 с.
- 2007**
- 588—594. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007.
Вип. 30. — 196 с.
Вип. 31. — 304 с.
Вип. 32. — 403 с.
Вип. 33. — 332 с.
Вип. 34. — 392 с.
Вип. 35. — 511 с.
Вип. 36. — 502 с.
595. Актуальные проблемы криминологии и криминальной психологии : сб. науч. ст. / под ред. М. Ф. Орзи-ха, В. Н. Дремина ; ОНЮА, Криминол. асоц. України, Координац. бюро по криминологии НАН України. — Одеса : Фенікс, 2007. — 360 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
596. Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : к 160-летию одесской школы права и 10-летию Одесской национальной юридической академии : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзи-ха. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — 440 с. — (Б-ка журн. «Юридический вестник»).
597. Зона вільної торгівлі Україна — Європейський Союз та європейська інтеграція : правові та економічні аспекти : зб. ст.учасників міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8 черв. 2007 р.) / редкол.: С. В. Ківалов, Ю. М. Оборотов [та ін.] ; відп. ред. М. П. Орзіх. — Одеса : Фенікс, 2007. — 246 с.
598. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету : збірник. Вип. 6 / голов. ред. С. В. Ківалов ; [член редкол. за напрямом «Юридичні науки» М. П. Орзіх] ; МОН України, Міжнар. гуманіт. ун-т. — Одеса, 2007. — 162 с.
599. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 6 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — 316 с.
- 2008**
- 600—607. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Ю. М. Оборотов, М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2008.
Вип. 37. — 276 с.
Вип. 38. — 340 с.
Вип. 39. — 344 с.
Вип. 40. — 356 с.
Вип. 41. — 275 с.
Вип. 42. — 373 с.
Вип. 43. — 304 с.
Вип. 44. — 352 с.
- 608—612. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету : збірник / голов. ред. С. В. Ківалов ; [член редкол. за напрямом «Юридичні науки» М. П. Орзіх] ; МОН України, Міжнар. гуманіт. ун-т. — Одеса, 2008.
Вип. 9. — 162 с.
Вип. 10. — 136 с.
Вип. 11. — 130 с.
Вип. 12. — 192 с.
Вип. 13. — 139 с.
613. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 7 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2008. — 328 с.
- 2009**
- 614—619. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2009.
Вип. 45. — 404 с.
Вип. 46. — 504 с.
Вип. 47. — 360 с.
Вип. 48. — 375 с.
Вип. 49. — 533 с.
Вип. 51. — 493 с.
620. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 8 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2009. — 326 с.
- 2010**
- 621—625. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2010.
Вип. 52. — 476 с.
Вип. 53. — 498 с.
Вип. 54. — 332 с.
Вип. 55. — 712 с.
Вип. 56. — 364 с.
626. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 9 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2010. — 440 с.
- 2011**
- 627—632. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОНмолодьспорт України, НУ ОЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2011.
Вип. 57. — 604 с.
Вип. 58. — 532 с.
Вип. 59. — 596 с.
Вип. 60. — 584 с.
Вип. 61. — 684 с.
Вип. 62. — 756 с.
633. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 10 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; ОНЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2011. — 448 с.
- 2012**
- 634—639. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОНмолодьспорт України, НУ ОЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2012.
Вип. 63. — 604 с.
Вип. 64. — 620 с.
Вип. 65. — 702 с.
Вип. 66. — 530 с.
Вип. 67. — 768 с.
Вип. 68. — 624 с.
640. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 11 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, НУ ОЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2012. — 488 с.
641. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 12 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.]; МОН України, НУ ОЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2012. — 411 с.
642. Проблемы современной конституционалистики : учеб. пособие / соавт.: А. Р. Крусян, Н. В. Мишина, М. В. Афанасьева [и др.] ; под. ред. М. Ф. Орзи-ха ;

- МОНмолодспорт України, НУ ОЮА. — Київ : Юринком Інтер, 2012. — 368 с.
643. Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 2: Конституційні перетворення в Україні : навч. посіб. / співавт.: В. М. Шаповал, А. Р. Крусян, М. В. Афанасьєва [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха ; МОНмолодспорт України. — Київ : Юринком Інтер, 2012. — 432 с. — Серія : «Проблеми сучасної конституціоналістики».
- 2013**
644. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОНмолодспорт України, НУ ОЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2013. — Вип. 70. — 472 с.
645. Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / соавт.: А. Р. Крусян, В. Н. Шаповал, М. В. Афанасьєва [и др.] ; под ред. М. Ф. Орзіха ; МОН України, НУ ОЮА. — Київ : Юринком Інтер, 2013. — 512 с.
646. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 13 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, НУ ОЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2013. — 593 с.
- 2014**
- 647–650. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; МОН України, НУ ОЮА. — Одеса : Юрид. л-ра, 2014
- Вип. 71. — 494 с.
Вип. 72. — 522 с.
Вип. 73. — 543 с.
Вип. 74. — 422 с.
- ***
651. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ: наук. журн. / редкол.: В. Ф. Долженков (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] — Одеса, 1997–2005.
652. Причорноморський екологічний бюлетень : наук.-практ. журн. / редкол.: С. А. Любарський (голов. ред.), М. П. Орзіх [та ін.] ; Одес. обл. рада, Держ. упр. охорони навколишнього середовища [та ін.]. — Одеса, 2001–2010.
653. Місцеве та регіональне самоврядування : наук. журн. / [член редкол. М. П. Орзіх]. — Київ : Фонд при Президентів України, 1992–1998.
654. Право України : юрид. журн. / голов. ред. О. Д. Святоцький ; [член наук. ради журн., член редкол. (з 2009 р.) — М. П. Орзіх]. — Київ, 1998.
655. Суспільство. Держава. Право : наук.-практ. журн. / голов. ред. Є. О. Харитонов ; [член наук. ради журн. М. П. Орзіх] ; ОНЮА. — Одеса, 2002–2005.
656. Юридичний вісник = Юридический вестник : наук.-публіцист. журн. / голов. ред. М. П. Орзіх. — Одеса, 1994.
657. Юридичний реферативний журнал / [член редкол. М. П. Орзіх] ; МОН України, ОНЮА, наук. б-ка. — Одеса, 2003 — Щокв.

3. ЛИТЕРАТУРА ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ И НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1. Жизненный путь ученого

Общие материалы

658. Орзіх Марко Пилипович // Вчені-юристи України : довідник / Верховна Рада України, Ін-т законодавства. — Київ, 1998. — С. 23–24: фотогр.
659. Орзіх Марко Пилипович // Імена України. — Київ, 1999. — С. 309 : фотогр.
660. Орзіх Марко Пилипович // Визначні юристи сьогодення / Спілка юристів України. — Київ, 2001. — С. 384–386.
661. Орзіх Марко Пилипович // Золота книга української еліти : інформ.-імідж. альм. — Київ, 2001. — Т. 6. — С. 51: фотогр.
662. Горбатенко В. П. Орзіх Марко Пилипович / В. П. Горбатенко // Юридична енциклопедія. — Київ, 2002. — Т. 4 : Н-П. — С. 323.
663. Марк Филиппович Орзих: Эссе // Видные ученые Одессы: по воспоминаниям учеников и сотрудников. — Одеса, 2002. — Вып. 9. — С. 62–69.
664. Орзих Марк Филиппович // 500 влиятельных личностей Одесского региона. Лидеры XXI столетия / Восточноукр. биогр. ин-т. — Харьков, 2003. — С. 131 : фото.
665. Орзіх Марко Пилипович // 500 впливових особистостей. Державних нагород удостоєні / Східноукр. біогр. ін-т. — Хакрів, 2003. — С. 246 : фотогр.
666. Орзіх Марко Пилипович // 500 впливових особистостей. Шляхи розбудови / Східноукр. біогр. ін-т. — Хакрів, 2004. — С. 160 : фотогр.
667. Орзих Марк Филиппович. Биография // Видные ученые Одессы / авт.-сост. О. Ю. Сансов ; Упр. образования и науки Одес. обл. гос. админ., Южный науч. центр НАН и МОН Украины, Совет ректоров вузов Одес. обл. — Одеса, 2005. — Ч. 1 : Доктора наук и профессора : библиогр. энцикл. — С. 205 : фото.
668. Орзих Марк Филиппович // Кто есть кто в Одесском регионе: энциклопедия. — Одеса, 2005. — Ч. 1 — С. 152.
669. Марк Филиппович Орзих: [биограф. справка] // Личность и право : монография / М. Ф. Орзих. — Одеса, 2005. — С. 253–259. — Рус., укр., англ. яз.
670. Орзіх Марко Пилипович // Антологія української юридичної думки / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — Т. 10 : Юридична наука незалежної України. — 2005. — С. 82–84.
671. Орзіх Марко Пилипович // Наукова еліта Одещини. — Одеса, 2005. — Ч. 1 : Доктора наук і професори. — С. 204–205 : фотогр.
672. Орзіх Марко Пилипович // Професори Одеського (Новоросійського) університету : біогр. слов. — Одеса, 2005. — Т. 3. — С. 412–415 : фотогр.
673. Крусян А. Р. Орзіх Марко Пилипович / А. Р. Крусян // Юридична енциклопедія для юнацтва / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — С. 258.
674. Орзих Марк Филиппович // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедр конституционного права : к 160-летию одесской школы права и 10-летию Одесской национальной юридической академии : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзіха. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — С. 400–411 : фото.
675. Марко Пилипович Орзіх // Кавалери та лауреати державних нагород України. Одеська область. — Київ, 2010. — С. 16–17: фотогр.
676. Орзіх Марко Пилипович / Кавалери ордена «За заслуги» II ступеня // Кавалери та лауреати державних нагород України. Одеська область : енциклопедія.

- дія. — Одеса : Південноукр. Ін-т Біогр., 2012. — С. 118–119.
677. Орзих Марко Пилипович / Кавалери ордена «За заслуги» III ступеня // Кавалери та лауреати державних нагород України. Одеська область : енциклопедія. — Одеса : Південноукр. Ін-т Біогр., 2012. — С. 125–144.
678. Орзих Марко Пилипович / Присвоєно почесне звання «Заслужений діяч науки і техніки України» // Кавалери та лауреати державних нагород України. Одеська область : енциклопедія. — Одеса : Південноукр. Ін-т Біогр., 2012. — С. 334–340.
- ***
679. Марко Пилипович Орзих: [буклет]. — Одеса, 2000.
680. Марко Пилипович Орзих: до 80-річчя з дня народження, 65-річчя трудової та громадської, 50-річчя науково-педагогічної діяльності: [буклет]. — Одеса, 2005.
- ***
681. Одесский университет 1860–1990 / сост.: Л. А. Ануфриев, С. И. Аппатов, М. Ф. Орзих [и др.] ; под ред. И. П. Зелинского. — Киев : Либідь, 1991. — 159 с. М. Ф. Орзих см.: с. 126–131.
682. Юридический институт Одесского государственного университета : исторический очерк / Н. А. Абрамов, Ю. П. Аленин, Л. В. Багрий-Шахматов, М. Ф. Орзих [и др.]. — Одеса : Бахва, 1996. — 160 с. М. Ф. Орзих см.: с. 67–76, 123, 137, 139, 143, 152.
683. Одеська державна юридична академія : історія і сучасність / авт. кол.: І. А. Дрішлюк, М. П. Орзих [та ін.]; редкол.: С. В. Ківалов [та ін.]. — Одеса : Юрид. л-ра, 1999. — 248 с. М. П. Орзих див.: с. 33–34, 44–45, 50–51, 53, 56–60, 199, 202, 232.
684. Історія Одеської національної юридичної академії / голов.ред. С. В. Ківалов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2002. — 340 с. : ілюстр. М. П. Орзих див.: с. 54–65, 254–255.
685. Триумфальне десятиліття : Одеська національна юридична академія / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. В. Завальнюк, Ю. М. Оборотов [та ін.]. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — 236 с. М. П. Орзих див.: с. 8, 39, 51, 56–57, 62, 86–87, 169, 200.
- ***
686. Mark F. Orzikh: [біогр. довідка англ. мовою] // TheContemporary Who's Who. — North Carolina (USA), 2000. — Р. 382.
687. Mark F. Orzikh. Odessa, Ukraine. Person of the Year 2004 :press-release / American Biographical Institute. — USA, 2004.
688. History of Odesa national academy of law / ed. by S. V. Kivalov, M. F. Orzikh. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 188 р. М. П. Орзих див.: с. 40–42, 46, 52–61: фотогр.
689. Great Minds of the 21st Century. — Fourth edition. — North Carolina, 2008.
690. Triumphant decade: Odessa national academy of law / ed. By S. V. Kivalov. — Odessa : Jurydychna literatura, 2008. — 236 p. : ill. М. П. Орзих див.: с. 39, 51, 57, 61–62, 86–87, 167, 198: фотогр.
691. 500 Great Leaders-Honors Edition. — North Carolina, 2009.
- ***
- Інформація о том, что на кафедрах факультета работают 5 докторов юридических наук, среди которых — М. Ф. Орзих.
- 1984
693. Михальов В. Зустріч з ветеранами / В. Михальов // Занаукові кадри. — 1984. — 6 квіт.
- 1985
694. Пережнюк Б. А. Ветерани поруч з нами / Б. А. Пережнюк //Радянське право. — 1985. — №6. — С. 11.
- 1990
695. Васильев А. Юридичний / А. Васильев // За наукові кадри. — 1990. — 27 квіт. В інформації про факультет розповідається, що його закінчив і зараз на ньому працює відомий вчений України М. П. Орзих.
696. Знайомимо з кандидатами у депутати Одеської обласної Ради народних депутатів по виборчому округу № 91. Орзих Марко Пилипович, висунутий колективом юридичного факультетуОДУ: [біографія] // За наукові кадри. — 1990. — 9 лют.
- 1992
697. Про присвоєння працівникам науки, освіти та охорони здоров'я почесних звань України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 8 січ. 1992 р. № 30 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. — Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=val2p710–07 Про присвоєння почесного звання «Заслужений діяч науки і техніки України» декану, завідувачу кафедри Одеського державного університету ім. І. І. Мечникова, доктору юридичних наук, професору М. П. Орзіху.
- 1995
698. 70-летие Марка Филипповича Орзиха // Юридический вестник. — 1995. — №3. — С. 159–161. Биографические данные о научно-педагогической деятельности доктора юридических наук, заведующего кафедрой государственного и международного права Юридического института ОГУ им. И. И. Мечникова.
- 1997
699. Батук Б. Прогулки по Одессе / Б. Батук. — Одесса, 1997. — С. 6. О семье Кискачи-Орзихов.
700. Кологрева О. Кто картину, кто квартиру / О. Кологрева // Юг. — 1997. — 1 окт. — С. 2. О награждении профессора, доктора юридических наук М. Ф. Орзиха орденом «За заслуги» III ст.
701. Ляликов С. Академик Марк Орзих: мы присутствуем при рождении нового поколения управленцев / С. Ляликов // Одесский вестник. — 1997. — 28 июня.
702. Про відзначення працівників юридичного інституту-Одеського державного університету імені І. І. Мечникова [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 27 жовт. 1997 р. № 119/97 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=1276%2F99. Про нагородження відзнакою Президента України — орденом «За заслуги» III ступеня завідувача кафедри конституційного права доктора юридичних наук, професора М. П. Орзіха.
703. Про відзначення працівників юридичного інституту Одеського державного університету імені І. І. Мечникова // Юридичний вісник України. — 1997. — 27 листоп. — 3 груд. — С. 12.

Другие материалы

1983

692. Червоний Ю. Юридический / Ю. Червоний // За наукові кадри. — 1983. — 7 жовт.

Про нагородження М. П. Орзіха орденом «За заслуги» III ступеня.

1999

- 704–705. Орлова О. За мужество, за труд, за вдохновение / О. Орлова // Одесский вестник. — 1999. — 13 нояб. ; Слово. — 19 нояб. — С. 2.
О награждении М. Ф. Орзиха орденом «За мужество» за личное мужество и отвагу, проявленные при защите государственных интересов, укреплении обороноспособности и безопасности страны и в связи с 55-летием освобождения Украины от фашистских захватчиков.

2000

706. Белецкий О. Первые 75 академика Орзиха / О. Белецкий // Вечерняя Одесса. — 2000. — 26 окт.
 707. Вітаємо! // Юридичний вісник України. — 2000. — 26 жовт.
Поздоровлення з 75-річчям М. П. Орзіха.
 708. Воротнюк г. Вездесущий Орзих / г. Воротнюк // Голос Украины. — 2000. — 21 нояб. — С. 8.
 709. Галяс А. Полет, длиною в жизнь / А. Галяс // Одесский вестник. — 2000. — 27 окт. — Фото.
Статья о научном и жизненном пути коренного одессита, ветерана Великой Отечественной войны, ученого, который уже вписал свое имя в список выдающихся юристов Украины.
 710. Орзіху Марку Пилиповичу 75 років // Бюлетень Товариства конституційного права. — 2000. — 27 жовт.
 711. Пережнюк Б. А. Марку Филипповичу Орзиху — 75 / Б. А. Пережнюк // Юридический вестник. — 2000. — № 3. — С. 148–149.
О юбилее выдающегося ученого-конституционалиста, организатора высшего юридического образования, юридической науки и международного сотрудничества.
 712. Представители караимских семей : семья Орзих // Караимская народная энциклопедия. — Москва, 2000. — Т. 6, ч. 1. — С. 106 : фото.
 713. Проценко Т. Легко ли быть молодым? / Т. Проценко // Одесские известия. — 2000. — 26 окт.
 714. Солдатский А. Одесса собрала цвет юридической науки / А. Солдатский // Слово. — 2000. — 3 нояб. — С. 2 : фото.
О первой международной научно-практической конференции «Современная конституционная юстиция и конституционализм», в работе которой приняли участие представители 14 стран мира. Участники конференции поздравили доктора юридических наук, профессора М. Ф. Орзиха с 75-летием. С. Р. Гриневецкий вручил ему золотой знак обладминистрации.
 715. Солдатский А. Трудный путь к вершинам науки / А. Солдатский // Слово. — 2000. — 27 окт. — С. 2.
Биография ученого, известного юриста М. Ф. Орзиха.
 716. Черкасова Л. Признание заслуг / Л. Черкасова // Одесский вестник. — 2000. — 31 окт.

2001

717. Наше завтра — мирное завтра // Пассаж. — 2001. — № 5. — С. 116–117: фото.
О ветеранах Великой Отечественной войны — преподавателях ОНЮА, в т. ч. М. Ф. Орзихе.

2002

718. Васильев А. С. Юридичний факультет державного університету / А. С. Васильев // Юридична енциклопедія. — К., 2002. — Т. 6 : Т-Я. — С. 486.

Про роботу М. П. Орзіха на факультеті ОДУ ім. І. І. Мечникова.

719. Думко В. Ф. Історія створення та розвитку Одеського юридичного інституту національного університету внутрішніх справ / В. Ф. Думко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2002. — № 1. — С. 3–6.
Зазначається, що в навчальному закладі починали свій творчий і науковий шлях професори, доктори юридичних наук С. В. Ківалов, М. П. Орзіх, О. В. Сурілов, С. В. Додін.
 720. Ситник А. «Юридична енциклопедія». Том четвертий / А. Ситник // Закон і бізнес. — 2002. — 26 жовт. — С. 32.
Надано відомості про те, що в цьому томі вміщено статтю про М. П. Орзіха.
 721. Чайкина О. От Ришельевского лицея — к юридической академии / О. Чайкина // Одесский вестник. — 2002. — 10 дек.
О присуждении М. Ф. Орзиху звания почетного профессора академии.

2003

722. З днем народження! // Юридичний журнал. — 2003. — № 10. — С. 79.

2005

723. Вітаємо з 60-річчям Великої Перемоги юриста-ветерана Вітчизняної війни // Право України. — 2005. — № 6. — С. 33.
 724. Зинченко-Кефели Н. Караимы — юристы / Н. Зинченко-Кефели // Кырым кыфрайлар. — 2005. — 16 нояб. — С. 3.
О крупном ученом в области юридических наук М. Ф. Орзихе.
 725. Кивалов С. В. Поздравляем с юбилеем! / С. В. Кивалов // Митна справа. — 2005. — № 5. — С. 4 : обкл.
В поздравлении ректора академии говорится о неоценимом вкладе ученого в отечественную юридическую науку, в становление Одесской национальной юридической академии как ведущего юридического учебного заведения Украины.
 726. М. П. Орзіху — 80 // Право України. — 2005. — № 10. — С. 56.
 727. Марк Филиппович Орзих // Введение в украинское право/ под ред. С. В. Кивалова, Ю. Н. Оборотова. — Одеса, 2005. — С. 606 : фото.
 728. Орзіх Марко Пилипович // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ : зб. наук. пр. / МВС України, Юрид. акад. — 2005. — № 3. — С. 322.
 729. Марку Пилиповичу Орзіху — 80 років! // Митна справа. — 2005. — № 5. — С. 78–79.
 730. Меморіал. Вспомним всех поименно... // Караимская газета. — 2005. — 2 нояб. — С. 4.
Об отце М. Ф. Орзиха, погибшем во время Великой Отечественной войны и имя которого увековечено на мраморной плите памяти в комплексе Евпаторийских кенаса.
 731. Мироненко О. Конституційна юстиція: маловідомі сторінки історії. Сторінка 195: Одеса передає естафету Києву / О. Мироненко // Закон і бізнес. — 2005. — 12-18 лют. — С. 17.
Про унікальний в Радянському Союзі юридичний факультет ОДУ ім. І. І. Мечникова, оскільки на ньому наприкінці 1970-х років викладали спецкурс із питань конституційного контролю, та про кафедру державного і міжнародного права, яку з 1979 року очолював професор М. П. Орзіх.
 732. О награждении Марка Орзиха // Юг. — 2005. — 29 окт.

- Согласно распоряжению городского головы за многолетнюю плодотворную научно-методическую и научно-исследовательскую деятельность и личный вклад в развитие высшего образования и по случаю 80-летия со дня рождения почетным знаком отличия городского головы «За заслуги перед городом» награжден заведующий кафедрой конституционного права ОНЮА доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники М. Ф. Орзих.
733. Осень патриарха // Одесский вестник. — 2005. — 29 жовт.
734. Пережняк Б. Ученый — юрист, педагог, общественный деятель / Б. Пережняк // Юридический вестник. — 2005. — № 3. — С. 111–112.
О 80-летию со дня рождения, 65-летию трудовой и 50-летию научно-педагогической деятельности доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки и техники Украины, почетного профессора ОНЮА М. Ф. Орзиха.
735. Солдатский А. Vivat профессор! К восьмидесятилетию Марка Филипповича Орзиха / А. Солдатский // Слово. — 2005. — 28 жовт.
- 2007**
736. Котова М. Подвиг созидательный, духовный, научный — так оценили многогранную деятельность Сергея Васильевича Кивалова на торжествах по случаю юбилея Одесской национальной юридической академии / М. Котова // Слово. — 2007. — 7 дек. — С. 12–13.
О награждении профессора М. Ф. Орзиха знаком «За защиту прав человека».
737. Мироненко О. Концептуальні засади радянської системиконституційного контролю повоєнного періоду (1948–1980 роки) / О. Мироненко // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 2. — С. 29–45.
Про роботу доцента (згодом професора) М. П Орзиха на кафедрі теорії та історії держави і права юридичного факультету ОДУ ім. І. І. Мечникова. Він присвячував свої праці дослідженню практики конституційного контролю Верховного Суду СРСР у 20-х роках, таких важливих для конституційного збагачення моделі радянської конституційної юстиції, проблем щодо правового впливу на особистість, розмежування компетенції між судами і органами державної влади тощо (поширення на праці М. П Орзиха див.: с. 42). У 1979 році професор М. П. Орзих став керівником кафедри державного і міжнародного права, на якій під його керівництвом працювали видатні юристи СРСР.
- 2009**
738. Вітаємо! 26 жовтня святкує свій день народження М. П. Орзих // Юридичний вісник України. — 2009. — 24–30 жовт. — С. 2.
- 2010**
739. Котова М. Сергей Кивалов: «Низкий поклон Вам, дорогие ветераны» / М. Котова // Слово. — 2010. — 13 мая. — С. 5.
О чествовании в академии ветеранов Великой Отечественной войны, в т.ч. М. Ф. Орзиха.
740. Награды по случаю Дня независимости Украины // Вечерняя Одесса. — 2010. — 26 авг.
О награждении орденом «За заслуги» II степени заведующего кафедрой конституционного права ОНЮА, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки и техники Украины М. Ф. Орзиха.
741. Орзих Марк Филиппович // Фаворит. — 2010. — № 9. — С. 3 : фото.
742. Про відзначення державними нагородами України працівників підприємств, установ і організацій (вицяг) : Указ Президента України від 20 серп. 2010 р. № 829/2010 // Юридичний вісник. — 2010. — № 4. — С. 113
743. 85-річний ювілей Марка Пилиповича Орзиха // Юридичний вісник. — 2010. — № 4. — С. 122–124
- 3.2. Научная и общественная деятельность**
- 1970**
744. Юрчик Ю. Занятие областного теоретического семинара /Ю. Юрчик // Знамя коммунизма. — 1970. — 18 нояб.
- 1972**
745. Полянская г. Н. Объективное и субъективное в праве / г. Н. Полянская, Р. Д. Сапир // Известия вузов. Правоведение. — 1972. — № 4. — С. 94–105.
О статье М. Ф. Орзиха «Объективное, субъективное и юридическое».
- 1974**
746. Кафедра планує, організує // За наукові кадри. — 1974. — 1 жовт.
Про кафедру державного та адміністративного права ОДУ імені І. І. Мечникова (завідувач кафедри — М. П. Орзих).
747. Морозова Л. А. Конференция по вопросам общей теориигосударства и права / Л. А. Морозова // Советское государство и право. — 1974. — №3. — С. 136–137.
Об участии М. Ф. Орзиха в работе всесоюзной конференции «Задачи теории общей теории государства и права в условиях развитого социалистического общества», организованной Институтотом государства и права АН СССР.
- 1975**
748. Васильев А. М. Теория государства и права — фундаментальная наука правоведения / А. М. Васильев // Известия вузов. Правоведение. — 1975. — № 1. — С. 7–16.
Приведено мнение М. Ф. Орзиха о том, что при построении юридических категорий надо учитывать государствоведческие аспекты в правовой науке и «отказаться от однопорядковой» системы категорий для обоих аспектов.
- 1976**
749. Оборотов Ю. Н. Об информативных и ценностных ориентирах правовой активности трудящихся / Ю. Н. Оборотов // Проблемы правоведения: сб. науч. тр. — К., 1976. — Вып. 34. — С. 60–68.
О проведении кафедрой теории и истории государства и права Одесского университета им. И. И. Мечникова социально-правовых исследований в коллективе рабочих и служащих Одесского морского порта. Работа проводилась в течение 1976 года под руководством доцента М. Ф. Орзиха и автора статьи.
750. Попков В. Д. Проблемы личности в социалистическом правоведении / В. Д. Попков // Вестник Московского университета. Сер. 12. Право. — 1976. — № 3. — С. 70–89.
О научных исследованиях ученого.
- 1977**
751. Захватаев В. З'їздівські читання / В. Захватаев // За наукові кадри. — 1977. — 26 берез.

- Про лекції М. П. Орзіха щодо ролі права у формуванні особистості.*
752. Морозова Л. А. Научно-координационное заседание /Л. А. Морозова // Советское государство и право. — 1977. — № 1. — С. 137–138.
Об участии М. Ф. Орзиха в расширенном заседании секции теории государства и права научного совета «Закономерности развития государства, права, управления», организованном Институтом государства и права АН СССР.
- 1979**
753. Вітаємо нових кандидатів наук // За наукові кадри. — 1979. — 28 груд.
Привітання нового кандидата юридичних наук Ю. М. Оборотова та його наукового керівника, доктора юридичних наук М. П. Орзіха.
754. Кожевников С. Н. Правовая активность личности /С. Н. Кожевников // Известия вузов. Правоведение. — 1979. — № 4. — С. 33–40.
Об исследованиях М. Ф. Орзиха, в частности, о монографии «Личность и право».
755. Оборотов Ю. Н. Личностный аспект в механизме действия права / Ю. Н. Оборотов // Проблемы правоведения : сб. науч. тр. — К., 1979. — Вып. 39. — С. 26–35.
О работах М. Ф. Орзиха, в которых он, рассматривая воспитательное влияние права на личность, выделял ряд свойств личности на правовом уровне ее существования: правосознание, правовая активность и правовое общение.
756. Пережнюк Б. Засідання на юрфаці / Б. Пережнюк // Знаукові кадри. — 1979. — 23 листоп.
- 1980**
757. Зенин В. П. Обсуждение книги об основах теории правового положения личности / В. П. Зенин // Советское государство и право. — 1980. — № 5. — С. 137.
Об участии М. Ф. Орзиха в обсуждении книги Н. В. Витрука «Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе» (М. : Наука, 1979), состоявшемся в Институте государства и права АН СССР.
758. Обсуждение вопросов применения законодательства о Советах // Радянське право. — 1980. — № 9. — С. 22.
Приведено мнение М. Ф. Орзиха по данному вопросу.
759. Патюлин В. А. Социалистическая демократия и личность / В. А. Патюлин, А. Цизидрих // Социалистическая демократия: конституционные основы / Ин-т государства и права АН СССР, Ин-т теории государства и права ГДР. — Москва, 1980. — С. 106–130.
Отмечено, что разработке проблемы соотношения социалистического государства, права и личности посвящены многие исследования М. Ф. Орзиха.
- 1981**
760. Шабалин А. Приходит лектор в аудиторию / А. Шабалин // Вечерняя Одесса. — 1981. — 11 нояб.
Об ораторском мастерстве ученого.
761. Червоний Ю. Професія — юрист / Ю. Червоний // Прапор Жовтня. — 1981. — 1–16 жовт.
- 1982**
762. Активисты общества «Знание» : [М. Ф. Орзих] // Вечерняя Одесса. — 1982. — 21 февр.
763. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. — 1982. — № 8. — С. 49–70.
- Вовремя проведения «круглого стола» журнала, посвященном проблемам совершенствования системы советского законодательства, отмечены работы М. Ф. Орзиха, посвященные этой проблеме.*
- 1983**
764. Всесоюзная конференция «Теоретические проблемы законодательства в социалистическом государстве» // Советское государство и право. — 1983. — № 5. — С. 131–135.
Об участии М. Ф. Орзиха в конференции.
765. Материалы Всесоюзной конференции «Теоретические проблемы законодательства в социалистическом государстве». — Москва, 1983. — 78 с.
Об участии М. Ф. Орзиха в конференции.
- 1984**
766. Пустобаева Л. А. О понятии субъективного права / Л. А. Пустобаева // Известия вузов. Правоведение. — 1984. — № 3. — С. 47–53.
Автор приводит мнение М. Ф. Орзиха по данной проблеме.
767. Советское право и воспитание // Вечерняя Одесса. — 1984. — 6 февр.
Мнение М. Ф. Орзиха о влиянии советского права на воспитание молодежи.
- 1985**
768. Ахназаров А. Э. О дифференциации права на объективное субъективное / А. Э. Ахназаров // Известия вузов. Правоведение. — 1985. — № 3. — С. 70–73.
О разработке М. Ф. Орзихом идеи раскрытия диалектической структуры права.
- 1986**
769. Михалёв В. А. Научно-координационное совещание по Республиканской целевой комплексной программе / В. А. Михалёв // Известия вузов. Правоведение. — 1986. — № 5. — С. 96–98.
Об участии М. Ф. Орзиха в работе совещания.
770. Морозова Л. А. Совещание государствоведов / Л. А. Морозова, О. П. Сидорова // Советское государство и право. — 1986. — № 7. — С. 139–143.
О научно-координационном совещании «Проблемы совершенствования советской демократии, осуществления социалистического самоуправления народа», которое провел Институт государства и права АН СССР и в котором принял участие М. Ф. Орзих с докладом о соотношении самоуправления с системой управления.
771. Пережнюк Б. А. Обсуждение работ по правовому обеспечению АПК / Б. А. Пережнюк // Известия вузов. Правоведение. — 1986. — № 4. — С. 189–191.
Об участии М. Ф. Орзиха в обсуждении, организованном кафедрой государственного и административного права юридического факультета ОГУ им. И. И. Мечникова.
772. Пережнюк Б. Правове забезпечення агропромислово-го комплексу / Б. Пережнюк // Радянське право. — 1986. — № 1. — С. 89–90.
Про участь М. П. Орзіха в обговоренні проблем правового забезпечення АПК, яке відбулося на кафедрі державного та адміністративного права юридичного факультету ОДУ ім. І. І. Мечникова.
- 1987**
773. Губар О. Підвищення ролі і відповідальності місцевих раднародних депутатів / О. Губар // Радянське право. — 1987. — № 4. — С. 88–89.
Про науково-практичну конференцію, проведену виконкомом Одеської обласної народних депутатів на якій з доповіддю «Програма КПРС про ма-

- теріалізацію наукових ідей і підвищення науко-
місткості діяльності місцевих Рад народних депу-
татів» виступив М. П. Орзіх.
774. Дейцев С. Е. Роль политических институтов в уско-
рении социально-экономического развития /
С. Е. Дейцев, П. г. Шаблинский // Советское госу-
дарство и право. — 1987. — № 7. — С. 118–120.
*Об участии М. Ф. Орзиха в работе конференции,
которая состоялась в Москве в рамках ежегодного
собрания САПН.*
775. Румянцева Т. С. О работе международной научной
конференции «Развитие социалистического консти-
туционного строя» / Т. С. Румянцева, Ф. А. Ержанов
// Советское государство и право. — 1987. —
№ 12. — С. 132–136.
Об участии М. Ф. Орзиха в работе конференции.
776. Совет трудового коллектива: аргументы и оппоненты
// Рабочая газета. — 1987. — 10 июня.
*О лекциях по правовой культуре населения канди-
дата в депутаты местных Советов М. Ф. Орзи-
ха.*
777. Шабалин А. Безпосередньо в трудових колективах
/ А. Шабалин // Чорноморська комуна. — 1987. —
13 мая.
*Про виступи М. П. Орзіха перед громадськістю
Одещини з лекціями у рамках підготовки до ви-
борів у місцеві Ради народних депутатів.*
778. Щербань Н. С точки зрения юриста / Н. Щербань //
Знамя коммунизма. — 1987. — 5 февр.
*Мнение М. Ф. Орзиха о необходимости повышения
роли местных советов народных депутатов.*
- 1988**
779. Занятия политического семинара // Вечерняя Одес-
са. — 1988. — 15 февр.
Об участии М. Ф. Орзиха в работе семинара.
780. Морозова Л. А. Республиканская конференция
САПН / Л. А. Морозова // Советское государство и
право. — 1988. — № 2. — С. 137–140.
*О выступлении М. Ф. Орзиха с докладом «Правовые
проблемы активизации человеческого фактора в
управлении государственными и общественными
делами развивающегося социализма».*
781. Наукова конференція в Одесі // Радянське право. —
1988. — № 1. — С. 88–89.
*Про конференцію «Роль людського фактора в по-
літичній системі соціалізму», в якій брав участь
М. П. Орзіх.*
782. Рюмина г. К. Заседание Научного совета «Законо-
мерности развития государства, управления и пра-
ва» АН СССР / г. К. Рюмина // Советское госу-
дарство и право. — 1988. — № 5. — С. 112–113.
Об участии М. Ф. Орзиха в работе совета.
783. Совещание в обкоме партии // Вечерняя Одесса. —
1988. — 6 февр.
Об участии М. Ф. Орзиха в совещании.
- 1989**
784. Юридичний факультет // За наукові кадри. —
1989. — 14 квіт.
*Про юридичний факультет ОДУ ім. І. І. Мечнико-
ва, на якому працюють вчені О. В. Сурілов,
М. П. Орзіх, Є. В. Додін.*
- 1992**
785. Про затвердження Положення про Фонд сприяння
становленню і розвитку місцевого та регіонального
самоврядування України [Електронний ресурс] : роз-
порядження Президента України від 03.10.1992
№ 155/92-рп // Верховна Рада України : офіц. веб-
сайт. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/
laws/show/155/92-%D1%80%D0%BF](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/155/92-%D1%80%D0%BF)
- До складу правління Фонду сприяння становлен-
ню і розвитку місцевого та регіонального само-
врядування України увійшов завідувач кафедри
державного і адміністративного права юридично-
го факультету Одеського державного університе-
ту ім. І. І. Мечникова доктор юридичних наук,
професор М. П. Орзіх.*
786. Про створення тимчасової комісії для підготовки до-
кументів щодо створення Одеської (спеціальної)
вільної економічної зони [Електронний ресурс] : роз-
порядження Кабінету Міністрів України від
14.12.1992 р. № 819-р // Верховна Рада України :
офіц. веб-сайт. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.
gov.ua/laws/show/819-92-%D1%80%D0%BF](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/819-92-%D1%80%D0%BF)
*Декан факультету державної адміністрації, за-
відувач кафедри міжнародного права ОДУ ім.
І. І. Мечникова академік, доктор юридичних наук
М. П. Орзіх — член Тимчасової комісії.*
- 1993**
787. Академія правових наук України: завдання і основні
напрями діяльності // Право України. — 1993. —
№ 2. — С. 6–8.
*Про засідання Президії Академії правових наук,
на якій було затверджено керівником і академі-
ком-секретарем відділення державно-правових
наук академії академіка М. П. Орзіха.*
788. Всеукраїнська конференція політологів // Одеський
університет. — 1993. — 18 трав.
Про участь М. П. Орзіха в роботі конференції.
789. Президія Академії правових наук України повідо-
мляє про склад Академії: [серед дійсних членів (ака-
демиків) — М. П. Орзіх] // Право України. —
1993. — № 2. — С. 8.
790. Про Академію правових наук України [Електронний
ресурс] : Указ Президента України від 23 лип.
1993 р. № 275/93 // Верховна Рада України : офіц.
веб-сайт. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.
ua/laws/show/275/93](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/275/93)
*Про утворення у структурі Академії правових
наук України відділення проблем державотворен-
ня і конституційного права та призначення в
межах наявних вакансій академіками-засновника-
ми відділення проблем державотворення і кон-
ституційного права Академії правових наук Укра-
їни В. Б. Авер'янова, В. А. Василенка, М. І. Козю-
бру, В. Ф. Опришка, М. П. Орзіха (секретар
відділення — організатор) та ін.*
791. Яким бути управлінню територіями на місцях // Пра-
во України. — 1993. — № 2. — С. 9–10.
*Про виступ М. П. Орзіха на пленарному засіданні
науково-практичної конференції «Актуальні про-
блеми управління територіями в Україні», яку
провели Академія наук України, Адміністрація
Президента України.*
- 1995**
792. Рудинский Ф. Вузовская программа «История, тео-
рия и практика прав человека» / Ф. Рудинский // Го-
сударство и право. — 1995. — № 2. — С. 55–59.
Об участии М. Ф. Орзиха в разработке программы.
- 1996**
793. Одеська обласна науково-практична конференція:
нова Конституція України в дії // Юридический вест-
ник. — 1996. — № 4. — С. 86–87.
*Про доповідь «Нова Конституція діє, конститу-
ційна реформа триває» завідувача кафедри кон-
ституційного та міжнародного права доктора
юридичних наук М. П. Орзіха.*
794. Про Положення про Фонд сприяння місцевому само-
врядуванню України та склад його правління [Елек-

- тронний ресурс] : Указ Президента України від 5 трав. 1996 р. № 306/96 // Урядовий кур'єр. — 1996. — 13 черв. ; Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/306/96>.
До складу правління Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України увійшов декан факультету підвищення кваліфікації працівників державної служби та управління при Одеському державному університеті ім. І. І. Мечникова М. П. Орзіх.
- 1997**
795. Казанжи З. Впереді — нові горизонти / З. Казанжи, Б. Пережнюк // Юридический вестник. — 1997. — №4. — С. 78–79.
В статтє, посвященної торжествам по случаю 150-летия со дня рождения Юридического института, говорится о работе научно-практической конференции «Юридическое образование и правовое государство» и о секции «Проблемы государства, права, управления и юридического образования» под руководством академика М. Ф. Орзиха.
796. Святоцький О. «Праву України» — 75 // Юридический вестник. — 1997. — № 1. — С. 109–111.
Про ювілей журналу, членом ради якого є М. П. Орзіх.
- 1998**
797. Яковенко Т. Кращі серед кращих / Т. Яковенко // Юридичний вісник України. — 1998. — 15–21 жовт. — С. 1, 8.
Про присудження II премії Всеукраїнського конкурсу на краще юридичне видання 1997–1998рр. доктору юридичних наук, професору М. П. Орзіху за участь у підготовці книги «Державне управління: теорія і практика» / за заг. ред. В. Б. Авер'янова (К. : Юрінком Інтер, 1998).
- 1999**
798. Витяг із рішення оргкомітету конкурсу на краще юридичне видання // Юридичний вісник України. — 1999. — 21–27 жовт. — С. 28–32.
Про присудження третьої премії журналу «Юридический вестник» (голов. ред. М. П. Орзіх) в номінації «Періодичні юридичні видання, часописи тощо».
799. Короткий Р. Слава обов'язальності / Р. Короткий // Слава и честь. — 1999. — 12 янв.
В статтє говорится о выполненном обязательстве главного редактора украинского журнала «Юридический вестник» М. Ф. Орзиха — выпуске к первому юбилею юридической академии юбилейного выпуска журнала, посвященного 50-летию Всеобщей декларации прав человека.
800. Матиенко В. «Гармония» в Юридической академии / В. Матиенко // Вечерняя Одесса. — 1999. — 13 июля.
Об американско-украинском «круглом столе» по проекту «Сотрудничество местных сообществ по проблеме насилия в семье» с участием проректора по международным связям акад. М. Ф. Орзиха.
801. Матиенко В. Нововведения в кадровом обеспечении административной реформы / В. Матиенко // Одесские известия. — 1999. — 5 нояб.
По заказу Главного управления государственной службы Украины при организационной и финансовой поддержке ЕС и Фонда г. Зайделя (Германия) ОГЮА представила авторский проект программы «Правовое обеспечение государственного управления». Программа была подготовлена заведующим кафедрой конституционного права профессором М. Ф. Орзихом, ее фрагменты прошли апробацию
- в двусторонней украинско-американской комиссии по международной образовательной программе прикладного государственного управления, а экспертное заключение представлено экспертами ЕС докторами У. Бланке и В. Шефером. Отмечено, что с 2000 года программа начнет действовать в Украине в качестве кадрового обеспечения административной реформы и обязательного элемента подготовки государственных служащих.*
802. Матиенко В. Разрабатывается проект / В. Матиенко // Одесские известия. — 1999. — 15 дек.
О «круглом столе» в ОГЮА, посвященном работе над проектом Закона «О предотвращении отмывания средств, полученных преступным путем», в котором принял участие М. Ф. Орзих.
- 2000**
803. Матиенко В. Международный проект «Интегрирование этики в демократическое управление» / В. Матиенко // Одесские известия. — 2000. — 25 июля.
Об участии М. Ф. Орзиха в украинско-американском «круглом столе».
804. Ясинская В. Конституционное право: проблемы и перспективы / В. Ясинская // Одесские известия. — 2000. — 8 нояб.
О научно-практической конференции в ОНЮА, на которой состоялось чествование заслуженного деятеля науки и техники Украины, заведующего кафедрой конституционного права М. Ф. Орзиха. В ходе конференции губернатор области поздравил юбиляра с 75-летием и вручил награду — золотой знак обладминистрации.
- 2001**
805. Белгородский В. Журналист в кругу ученых. Всеукраинский научно-практический симпозиум с участием «Одесских известий» / В. Белгородский // Одесские известия. — 2001. — 11 мая.
Об участии доктора юридических наук, заведующего кафедрой конституционного права ОНЮА М. Ф. Орзиха в пленарном заседании с докладом: «Человеческое измерение современной державы».
806. Голубовский Е. Иди ты... в баню Исаковича / Е. Голубовский // Столица мира. — 2001. — сент. (№ 9). — С. 79.
Об открытии М. Ф. Орзихом выставки «Караимы Одессы» в Одесском историко-краеведческом музее.
807. Орловський О. Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси / О. Орловський // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2001. — Вип. 12. — С. 258–263.
Про внесок М. П. Орзіха в розробку Статуту територіальної громади міста Одеси.
808. Рабинович П. М. Здійснення прав людини : проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) / П. М. Рабинович, І. М. Панкевич ; Академія правових наук, НДІ держ. будівництва самоврядування АПРН України. — Львів : Астрон, 2001. — 108 с. — (Пр. Львів. лаб. прав людини і громадянина. Серія 1. Дослідження та реферати ; вип. 3).
Зазначено, що дослідженню прав людини надають велику увагу вчені-юристи України, зокрема М. П. Орзіх.
809. Святоцький О. Вступаючи в нове тисячоліття // Право України. — 2001. — № 1. — С. 5.
Про співпрацю вченого з журналом «Право України».
- 2002**
810. Волина Л. Путь к демократии / Л. Волина // Одесские известия. — 2002. — 13 июня.

- О конференции «Развитие демократии и демократического образования в Украине», на которой выступил М. Ф. Орзих.
811. Гайдаржи А. Перед конференцией / А. Гайдаржи // Одесские известия. — 2002. — 10 дек.
О «круглом столе» на тему «Национально-культурная автономия. Коренные народы. Компактное проживание национальных меньшинств», в дискуссии которого принял участие М. Ф. Орзих.
812. Кивалов С. В. Наукова діяльність Одеської національно-юридичної академії в 2001 році / С. В. Кивалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2002. — Вип. 16. — С. 3—28.
У доповіді є інформація, що в ОНЮА працює провідна наукова школа місцевого самоврядування та його правового забезпечення під керівництвом М. П. Орзіха.
813. Клочков В. Форми взаємодії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і органів прокуратури / В. Клочков // Право України. — 2002. — № 9. — С. 41—45.
Зазначено, що своїми науковими працями вчений М. П. Орзих сприяв становленню інституту омбудсмена в Україні.
814. Наукова рада журналу «Право України» // Право України. — 2002. — № 1. — С. 118—119 : фотогр.
815. Святоцький О. Час, що відтворив увесь обшир і розмаїття української юридичної думки та правозастосовчої практики / О. Святоцький // Право України. — 2002. — № 1. — С. 18, 26, 34, 38, 112 : фотогр.
У привітанні з нагоди 80-річчя журналу розповідається про відомих вчених-юристів України, які зробили вагомий внесок в юридичну науку, зокрема про М. П. Орзіха.
- 2003**
816. Афанасьєва М. В. Проблеми реалізації виборчого правана стадії висування, реєстрації кандидатів у народні депутати України / М. В. Афанасьєва // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2003. — Вип. 18. — С. 256—258.
Про дослідження цієї проблеми вченим М. П. Орзіхом.
817. Баймуратов М. О. Захист прав жінок та дітей в умовах екстремальних ситуацій: Досвід концептуального дослідження / М. О. Баймуратов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2003. — Вип. 18. — С. 442—447.
Про проблематику захисту прав жінок і дітей в працях М. П. Орзіха.
818. Видова М. Конституційна реформа в Україні: доводи в підтримку / М. Видова // Комсомольская правда в Украине. — 2003. — 1 июля. — С. 26.
О расширенном заседании ученого совета ОНЮА «Современный этап конституционной реформы в Украине», на котором было решено рекомендовать к проведению Всеукраинский гражданский форум в поддержку конституционной реформы и на котором в состав оргкомитета форума был избран проректор ОНЮА по международным связям М. Ф. Орзих.
819. Деордієв О. В. Функції держави: поняття і сутність / О. В. Деордієв // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — О., 2003. — Вип. 18. — С. 233—237.
Різним аспектам формування та розвитку, реалізації функцій держави приділяє велику увагу теоретик права, конституціоналіст М. П. Орзих.
820. Кормич Л. І. Взаємозалежність функцій як елементів моделі сучасної держави / Л. І. Кормич // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2003. — Вип. 18. — С. 10—14.
Про розробку окремих питань створення правового поля тавдосконалення практики державного управління в працях М. П. Орзіха.
821. Михайлова В. Знать свои права / В. Михайлова // Одесские известия. — 2003. — 30 апр.
О выступлении д-ра юрид. наук, профессора ОНЮА М. Ф. Орзіха на заседании Межведомственного координационно-методического совета по вопросам правового образования населения в Одесской области.
822. Орловский А. Опыт города Одессы по разработке уставатерриториальной громады / А. Орловский — Одесса : Хоббит, 2003. — 48 с.
В брошюре рассматривается Проект Устава территориальной громады города Одессы, автором которого является М. Ф. Орзих.
823. Орловский А. Устав города: каким ему быть? / А. Орловский // Юг. — 2003. — 26 апр.
О представлении общественности Одессы трех проектов Устава Одессы, один из которых разработан заведующим кафедрой конституционного права, проректором ОНЮА профессором М. Ф. Орзіхом, — «Устав территориальной громады города Одессы».
- 824—825. Орловский А. Устав как основа устойчивого развития города / А. Орловский // Слово. — 2003. — 18 апр. — С. 3 ; Юг. — 12 апр.
О проекте «Устав территориальной громады города Одессы», представленном заведующим кафедрой конституционного права, проректором ОНЮА М. Ф. Орзіхом.
826. Прієшкіна О. В. Форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: досвід концептуального дослідження / О. В. Прієшкіна // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2003. — Вип. 18. — С. 218—223.
Про дослідження М. П. Орзіха.
827. Про присудження Орзіху Марку Пилиповичу спеціальної відзнаки за оригінальність структури та змісту видань в номінації «Навчальні посібники» V Всеукраїнського конкурсу на краще юридичне видання // Часопис Київського університету права. — 2003. — № 4. — С. 104.
Спеціальна відзнака за книгу: Конституційна реформа в Україні: учеб. пособие / ОНЮА. — Одесса : Юрид. л-ра, 2003.
828. Состоялось совещание // Одесские известия. — 1993. — 26 июня.
О совещании в областном Совете народных депутатов, на котором с сообщением о новом варианте проекта Конституции Украины выступил заведующий кафедрой государственного и административного права Одесского университета М. Ф. Орзих.
829. Учитывая предложения // Одесский вестник. — 2003. — 12 апр.
О заседании рабочей группы содействия обсуждению и обработке предложений к проекту Основного Закона, в котором принял участие проректор ОНЮА М. Ф. Орзих.
830. Чернецкая Т. Два шага от мечты / Т. Чернецкая // Слово. — 2003. — 11 июля. — С. 1, 17.
О деятельности службы международных связей ОНЮА.

2004

831. Аносенкова С. В. Система и структура органов местного самоуправления в США / С. В. Аносенкова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2004. — Вип. 22. — С. 289–297.
Отмечено, что вопросам функционирования органов местного самоуправления существенное внимание уделяется в трудах М. Ф. Орзиха.
832. Кириленко Н. Студенты юракадемии едут в Европу / Н. Кириленко // Слово. — 2004. — 28 мая. — С. 3.
О стажировке студентов ОНЮА — учеников М. Ф. Орзиха — в Австрии.
833. Книгін К. г. Процесуальні аспекти Всеукраїнського референдуму / К. г. Книгін // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2004. — Вип. 22. — С. 239–243.
Про увагу до референдуму в наукових дослідженнях М. П. Орзиха.
834. Крусян А. Р. Зміст політико-правової системи конституціоналізму / А. Р. Крусян // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2004. — Т. 3. — С. 127–133.
Про дослідження конституціоналізму українськими вченими, серед яких М. П. Орзих.
835. Крусян А. Р. Український конституціоналізм: до постановки питання про зміст і поняття / А. Р. Крусян // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2004. — Вип. 22. — С. 191–194.
Про дослідження конституціоналізму в працях М. П. Орзиха.
836. Підгорна О. А. Роль міжнародних стандартів виборчого права в реалізації принципів безпосередньої демократії / О. А. Підгорна // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2004. — Вип. 22. — С. 277–283.
Теоретичною базою наукових досліджень щодо профільного питання є праці вчених України, зокрема праці М. П. Орзиха, в яких досліджуються різні аспекти правового регулювання виборів, дії виборчого законодавства.
837. Про оновлення Науково-консультативної ради при Вищому господарському суді України та створення у її складі секцій [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вишого господарського суду України від 27.02.2004 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-04>
До складу Науково-консультативної ради при Вищому господарському суді України увійшов завідувач кафедри конституційного права ОНЮА, доктор юридичних наук М. П. Орзих.
838. Сенюта І. Міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я / І. Сенюта // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2004. — Вип. 40. — С. 24–36.
Джерелами для дослідження автора стали праці М. П. Орзих з аналізу питання міжнародно-правових стандартів прав людини.
839. Сергій Ківалов: пряма мова / розмову вів Т. Федюк. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 208 с.
В юридичній академії працюють понад 150 висококваліфікованих викладачів, докторів наук, професорів, серед яких названо М. П. Орзиха.
- права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2005. — Вип. 24. — С. 254–261.
О проблемах становления публичной самоуправленческой власти в трудах М. Ф. Орзиха.
841. Афанасьєва М. В. Концептуальні положення конституційно-правового забезпечення виборчих технологій / М. В. Афанасьєва // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2005. — Т. 4. — С. 117–123.
Серед останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання питання використання виборчих технологій, можна назвати праці вченого М. П. Орзиха.
842. Бачинський А. В. Защита прав человека как парадигма современного права: доктринальные подходы / А. В. Бачинський // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2005. — Вип. 24. — С. 205–209.
О фундаментальных трудах М. Ф. Орзиха.
843. Всеукраїнський міжведомственный координаційний совет по правовому просвещению населения // Одесские известия. — 2005. — 12 окт.
О выступлении М. Ф. Орзиха по вопросам подготовки юридических кадров.
844. Гусєва С. О. Проблеми співвідношення місцевого самоврядування в Україні щодо сучасного європейського самоврядування в умовах євроінтеграції / С. О. Гусєва, Т. О. Журавльова // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / ОНЮА [та ін]. — Одеса, 2005. — Вип. 25. — С. 41–47.
Про дослідження теми в працях М. П. Орзиха.
845. Кивалов С. В. Предисловие : [о книге М. Ф. Орзиха] / С. В. Кивалов // Личность и право : монография / М. Ф. Орзих ; ОНЮА. — Одесса, 2005. — С. 3–9. — (Антологія юридичної думки. Одеська школа права).
846. Крусян А. Р. Основные научные направления современного конституционализма в связи с общетеоретическими представлениями о праве / А. Р. Крусян // Юридический вестник. — 2005. — №4. — С. 117–127.
О вкладе М. Ф. Орзиха в теорию современного конституционализма, в частности, приводится мнение ученого о необходимости «обратиться к практике «живого права», измерения ее юридической и социальной эффективности».
847. Мінченко Р. М. Сутність вітчизняної державної влади / Р. М. Мінченко // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2005. — Т. 4. — С. 55–64.
Вказано, що теоретичний аналіз державної влади здійснено в роботах вченого М. П. Орзиха.
848. Рабінювич П. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду / П. Рабінювич // Юридичний вісник України. — 2005. — 3–9 груд. — С. 12.
Серед вітчизняних юристів, які приділяли певну увагу дослідженню явища, яке відображається терміном «верховенство права», названо М. П. Орзиха.
849. Резниченко С. В. Нормативно-правовий та цивільно-правовий договори: порівняльний аналіз / С. В. Резниченко // Суспільство. Держава. Право. — 2005. — Вип. 5. — С. 35–38.
Про дослідження М. П. Орзиха.
850. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Воло-

2005

840. Андреев В. И. Право на предпринимательскую деятельность как конституционное полномочие личности / В. И. Андреев // Актуальні проблеми держави і

- димирівни проофіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) [Електронний ресурс]: Справа № 1–5/2005 від 5 жовт. 2005 р. № 6-рп /2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — С. 31 ; Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>
- «... В одержаних на запити Конституційного Суду України відповідях Президента України, Голови Верховної Ради України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, юридичних факультетів Львівського національного університету імені Івана Франка, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича і Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського, доктора юридичних наук, професора Одеської національної юридичної академії М. П. Орзіха, кандидата юридичних наук, доцента юридичного факультету Київського національного університету імені Т. Шевченка Н. А. Мяловицької викладено позиції щодо порушених питань».
851. Танчак А. Я. Політичні права людини / А. Я. Танчак // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2005. — Вип. 24. — С. 248–254.
- Про погляди М. П. Орзіха на інститут прав і свобод людини і громадянина, теоретичну розробку питань правової природи та сутності основних прав і свобод людини і громадянина, зокрема громадянських, політичних та ін.
852. Якимчук Н. Я. Вихідний правовий статус розпорядника бюджетних коштів як службової особи / Н. Я. Якимчук // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. — 2005. — Вип. 282. — С. 90–95.
- Загальнотеоретичні та методологічні аспекти правового статусу державного та муніципального службовця, посадової особи та їх загальні риси досліджувалися у працях В. Б. Авер'янова, М. І. Козюбри, М. П. Орзіха та інших видатних українських вчених.
- 2006
853. Бабін Б. В. Проблематика законотворчого забезпечення статусу корінних народів України / Б. В. Бабін // Південноукраїнський правничий часопис. — 2006. — № 1. — С. 3–7.
- Зазначено, що проблеми правового статусу корінних народів вивчали українські вчені М. П. Орзіх, О. Ф. Фрицький та ін.
854. Биков Л. В. Управління сектором портового господарства галузі морського транспорту України / Л. В. Биков // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2006. — Вип. 28. — С. 66–72.
- Оскільки реформування галузевих міністерств повинно здійснюватися з урахуванням проблем приватизації, корпоратизації і переходу на самоврядування підприємств виробничої і соціальної сфери, автор вважає доцільним ознайомлення з думкою вчених, серед яких М. П. Орзіх, Є. В. Додін, Ю. С. Шемиченко та ін.
855. Бориславська О. Окремі аспекти державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування в Україні / О. Бориславська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — Львів, 2006. — Вип. 43. — С. 112–117.
- Про дослідження окремих аспектів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування М. П. Орзіхом.
856. Дробот І. Основні засади формування концепції гарантування місцевого самоврядування / І. Дробот // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2006. — № 3. — С. 144–155.
- Про дослідження еволюційного аспекту місцевого самоврядування в дослідженнях М. П. Орзіха.
857. Карпова Е. Е. Правова культура як складова професійної діяльності майбутнього педагога / Е. Е. Карпова, В. В. Нестерова // Південноукраїнський правничий часопис. — 2006. — № 1. — С. 236–239.
- Важливе місце в роботах М. П. Орзіха, присвячених проблемі правової культури, посідають питання визначення особливостей правової чи юридичної діяльності, сутності правової культури і правосвідомості як її структурного елемента.
858. Кравців О. Р. Конституційна реформа і поділ влади: конфлікт чи взаємодія? / О. Р. Кравців // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 11. — С. 117–125.
- Про проблеми конституційної реформи у працях М. П. Орзіха.
859. Лобода Ю. Антропологічний вимір правової традиції (філософсько-методологічні зауваги) / Ю. Лобода // Антропологія права: філософський та юридичний виміри : ст. учасників Четвертого Всеукр. «круглого столу», Львів, 16–17 верес. 2005 р. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корещюка, ЛНУ ім. І. Я. Франка [та ін.]. — Львів, 2006. — С. 324–331.
- Зазначено, що питанням впливу права на особистість присвячені праці П. Рабіновича, С. Алексєєва, М. Орзіха.
860. Мілова Т. М. Поняття та зміст конституційного права людини і громадянина на свободу наукової творчості / Т. М. Мілова // Часопис Київського університету права. — 2006. — № 3. — С. 53–59.
- Здійснено аналіз конституційного права людини й громадянина на свободу наукової творчості, яке розглядалося в рамках культурних (духовних) прав М. П. Орзіхом, Б. А. Пережнюком та ін.
861. Моральність та професіоналізм конституційного реформування в Україні: До десятиріччя Конституції України // Юридический вестник. — 2006. — № 4. — С. 74–108.
- Про участь професора М. П. Орзіха у роботі наукового семінару, який провела ОНЮА.
862. Оніщук М. В. Категорія «безпосередня демократія» в конституційному праві України (теоретико-методологічні аспекти) / М. В. Оніщук // Право України. — 2006. — № 9. — С. 3–9.
- Автор констатує значні успіхи вітчизняних вчених-конституціоналістів у сфері безпосередньої демократії та відзначає, що за короткий проміжок часу вченим М. П. Орзіху, Л. Т. Кривенку, В. Ф. Погорілку та ін. вдалося сформулювати національну концепцію безпосередньої демократії та її основних форм.
863. Оніщук М. В. Конституційно-правові дослідження в Україні: напрями і пріоритети / М. В. Оніщук // Голос України. — 2006. — 20 верес.
- Про розроблення М. П. Орзіхом національної концепції безпосередньої демократії та її основних форм.
864. Рабінович П. М. Верховенство права з позицій європейсько-міжнародного та українсько-конституційного судочинства / П. М. Рабінович // Бюлетень Мініс-

- терства юстиції України. — 2006. — №3. — С. 11–21.
Про дослідження теми верховенства права вченим М. П. Орзіхом.
865. Смирнов М. Щодо державного нагляду в Україні / М. Смирнов, Р. Комісарчук // Вісник прокуратури. — 2006. — № 4. — С. 96–108.
Про дослідження проблем організації та вдосконалення державного управління М. П. Орзіхом.
866. Сон С. С. Юрисдикція по виборчих спорах за Законом України «Про вибори Президента України» в світлі загально-прийнятих світових стандартів / С. С. Сон // Правове життя сучасної України : тези доп. 9-ї звіт. наук. конф. проф.-викл. і аспірантського складу ОНЮА, Одеса, 26 квіт. 2006 р. / ОНЮА. — Одеса, 2006. — С. 100–103.
Автор наводить думку М. П. Орзіха, «що саме судова практика у справах, які пов'язані з виборами, є переконливим індикатором якісного рівня виборчого законодавства».
867. Тесленко М. «Непорушність» Конституції як особлива гарантія її правової охорони / М. Тесленко // Право України. — 2006. — № 11. — С. 10–14.
Зазначено, що окремі аспекти сформульованої проблеми досліджувались у працях М. Орзіха.
868. Тихомиров О. Д. Порівняльне правознавство: університетський та академічний шляхи розвитку в Україні / О. Д. Тихомиров // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ, 2006. — Вип. 31. — С. 438–444.
Про проблеми історії порівняльного правознавства, до яких у своїх наукових дослідженнях звертався М. П. Орзіх.
869. Удовика Л. Функції юридичної антропології / Л. Удовика // Юридический вестник. — 2006. — № 1. — С. 101–108.
Про дослідження проблеми обґрунтування функцій при аналізі правової системи фахівцем правознавства М. П. Орзіхом.
870. Чуприна Л. Бюджет Конституційного Суду України — одна з гарантій здійснення конституційної юрисдикції в Україні (Фінансово-правовий аспект) / Л. Чуприна // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 3. — С. 36–42.
Питанням гарантій законності, захисту прав та свобод людини і громадянина присвячена низка наукових праць провідного українського вченого М. П. Орзіха.
- 2007
871. Бабенко К. А. Конституція України як правова основа забезпечення політичної участі громадян / К. А. Бабенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 9. — С. 43–52.
Серед авторів, які присвячували свої роботи формам безпосередньої демократії, автор називає М. П. Орзіха.
872. Бальцій Ю. Актуальні питання підвищення якості виборчого законодавства України стосовно виборів сільських, селищних та міських голів / Ю. Бальцій // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 3. — С. 65–68.
Автор статті відзначає, що проблеми формування інституту місцевого самоврядування займають важливе місце в працях М. П. Орзіха.
873. Бальцій Ю. Юридична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні / Ю. Бальцій // Доктринальне супроводження юридическої практики: історія і сучасний досвід кафедри конституційного права : к 160-літтю одеської школи права і 10-літтю Одеської національної юридическої академії: сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзиха. — Одесса : Юрид. л-ра, 2007. — С. 159–169.
Зазначається, що цим питанням присвячені наукові праці вченого М. П. Орзіха.
874. Батанов О. В. Муніципальна влада в контексті теорії політичної легітимності / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. — 2007. — № 3. — С. 3–7.
Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, проблемам муніципальної влади приділяли увагу українські вчені, серед яких — М. П. Орзіх.
875. Боняк В. Дніпропетровська дисертація отримала високу оцінку в Одесі // Правознавець Придніпров'я. — 2007. — Жовт. (№ 5). — С. 3 : фотогр.
Про успішний захист в ОНЮА дисертації начальника редакційно-видавничого відділу Дніпропетровського університету внутрішніх справ А. Самотуги. Дисертація є першим монографічним дослідженням, присвяченим особливостям інституту особистих прав і свобод людини у США та проблемам їх захисту поліцією, які дотепер в науці конституційного права України не розглядалися. Актуальність теми викликала жваву дискусію серед членів спецради ОНЮА, якими є знані вчені-юристи С. В. Ківалов, М. П. Орзіх.
876. Васильєва О. Від європейської хартії місцевого самоврядування до вдосконалення діяльності органів місцевої влади / О. Васильєва // Управління сучасним містом. — 2007. — № 1–2. — С. 125–132.
Про вивчення функціонування інститутів публічної влади на сучасному етапі розвитку суспільства М. П. Орзіхом.
877. Вітрук М. Петро Омелянович Недбайло — видатний український правознавець / М. Вітрук, П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 2. — С. 3–12.
Можна сказати, що П. О. Недбайло став провідником української наукової школи загальної теорії прав людини і громадянина. Школи, яка була представлена і з часом розвинута у працях М. Вітрука, В. Копейчикова, М. Орзіха.
878. Гурджі Ю. Правовий захист особи в кримінальному процесі: системний підхід / Ю. Гурджі // Право України. — 2007. — № 8. — С. 116–120.
Про значний внесок у дослідження проблем правового захисту особи на загальнотеоретичному й на галузевому рівнях вченого М. П. Орзіха.
879. Залюбовська І. К. Визначення місця виконавчої влади у державному механізмі як елемент запровадження принципу верховенства права в державному управлінні / І. К. Залюбовська // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2007. — Вип. 31. — С. 278–286.
Про значний внесок праць М. П. Орзіха в опрацювання принципу поділу влади.
880. Кравець О. О. Основні функції та повноваження управління юстиції щодо підвищення кваліфікації юристів органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування / О. О. Кравець // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ, 2007. — Вип. 37. — С. 195–205.
Про муніципально-правову проблематику в працях М. П. Орзіха.
881. Лотюк О. С. Перегляд та розвиток сучасних конституцій / О. С. Лотюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 6. — С. 5–12.

- Про дослідження різних аспектів даної проблематики у працях М. П. Орзіха.*
882. Луцький М. І. Психологічні аспекти формування професійної культури юристів в Україні / М. І. Луцький // Часопис Київського університету права. — 2007. — № 7. — С. 68–71.
Зазначається, що різноманітні аспекти професійної культури юриста знайшли відображення в працях М. П. Орзіха.
883. Мінченко Р. Інтелект суспільства і демократичний, правовий прогрес в Україні / Р. Мінченко // Право України. — 2007. — № 7. — С. 9–15.
Зазначені проблеми досліджувалися в працях Платона і Арістотеля, а сьогодні ці дослідження продовжуються в працях С. С. Алексєєва, М. П. Орзіха та ін.
884. Мяловицька Н. Особливості конституційного правосуддя країн Європи / Н. Мяловицька // Судочинство і судоустрій в Україні. — 2007. — № 4. — С. 9–16.
Про вагомий внесок у наукову розробку концептуальних засад інституту конституційного правосуддя вченого М. П. Орзіха.
885. Назарко А. Т. Муніципальний статус особи: поняття зміст / А. Т. Назарко // Правове життя сучасної України : тез. доп. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. і аспірантського складу, м. Одеса, 27–28 квіт. 2007 р. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2007. — С. 104–105.
Про дослідження проблеми конституційно-правового статусу фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування М. П. Орзіхом.
886. Онішук М. Щодо питань методології дослідження проблем референдної демократії в Україні / М. Онішук // Вісник Академії правових наук України. — 2007. — Вип. 3. — С. 35–48.
Зазначено, що у працях вченого-конституціоналіста М. П. Орзіха сформовано досить досконалу теорію референдумів, яка ґрунтується на вивченні і роз'ясненні історичного досвіду проведення референдумів в Україні та за кордоном.
887. Пережнюк Б. Усовершенствование механизма государственного руководства и регулирования в социально-культурной (духовной) сфере независимой Украины / Б. Пережнюк // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права : к 160-летию одесской школы права и 10-летию Одесской национальной юридической академии : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзіха. — Одесса : Юрид. л-ра, 2007. — С. 339–368.
Автор указывает на отсутствие в настоящее время комплексных исследований в сфере государственного управления образованием, наукой и культурой с учетом евроинтеграционных процессов в Украине. Отдельные вопросы, посвященные указанной проблематике, стали предметом исследования таких отечественных ученых, как С. В. Кивалов, М. Ф. Орзіх.
888. Связь науки конституционного (государственного) правосудия юридической практикой в истории одесской школы права // Юридический вестник. — 2007. — № 4. — С. 19–102.
О научно-практическом семинаре «Связь науки конституционного права с юридической практикой в истории одесской школы права», на котором с докладом «Досвід доктринальної участі у мініципальній правотворчості» выступил профессор М. Ф. Орзіх.
889. Святоцький О. Якнайширше відтворювати увесь обшир юридичної думки України / О. Святоцький // Право України. — 2007. — № 1. — С. 3–6.
У статті до 85-річного ювілею журналу «Право України» зазначено, що серед авторів журналу були академік АН УРСР В. М. Корецький, член-кореспондент АН УРСР П. О. Недбайло, професори М. П. Орзіх та ін.
890. Семаніва Ю. В. Організаційно-правові форми державного контролю за діяльністю Морської арбітражної комісії при Торгово-промисловій палаті України / Ю. В. Семаніва // Митна справа. — 2007. — № 2. — С. 42–46.
Про дослідження проблем державного контролю М. П. Орзіхом.
891. Сердюк В. Конституційні та матеріально-правові гарантії виконання функцій Верховного Суду України / В. Сердюк // Юридична Україна. — 2007. — № 4. — С. 93–96.
Про проблему функцій судів у спектрі наукового пошуку М. П. Орзіха.
892. Склад Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 28 груд. 2006 р. № 8 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2 ; Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. — Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0008760-06
До складу Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України увійшли: С. В. Кивалов, М. П. Орзіх.
893. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад України та зарубіжних країн: порівняльно-правовий аспект / О. В. Чернецька // Наше право. — 2007. — № 3. — С. 10–14.
Про дослідження вченим М. П. Орзіхом окремих проблем депутатської діяльності.
894. Чистоколядний Я. В. Виборче право в системі конституційно-правової освіти: стан і перспективи розвитку / Я. В. Чистоколядний // Адвокат. — 2007. — № 1. — С. 7–10.
Проблеми демократії та правових форм її реалізації стали на сьогодні пріоритетним напрямком наукових досліджень в українській юридичній науці, про що свідчать вдалі наукові розробки зазначених проблем в роботах М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, В. М. Шаповала та ін.
- 2008**
895. Афанасьєв К. Сучасний формат адміністративних правовідносин / К. Афанасьєв // Право України. — 2008. — № 11. — С. 20–26.
Питанням формування сучасної правової системи, підвищення ефективності механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин присвячено чимало праць вітчизняних науковців, серед яких — М. П. Орзіх.
896. Веприк В. Сошлись в поединке интеллектуалы-правоведы / В. Веприк, М. Фомин // Слово. — 2008. — 18 апр. — С. 4.
О проведении в ОНЮА Всеукраинского турнира по брейн-рингу на кубок президента ОНЮА Сергея Кивалова. Перед началом борьбы перед командами из различных юридических вузов Украины выступил с теплыми напутствиями и пожеланиями победы заведующий кафедрой конституционного права М. Ф. Орзіх.
897. Волошин Ю. О. Доктрина «глобального конституціоналізму» в механізмі забезпечення європейської між-

- державної інтеграції: теоретико-методологічний аналіз / Ю. О. Волошин // Часопис Київського університету права. — 2008. — № 3. — С. 95–102.
Про проблемні аспекти впливу глобалізації на розвиток правової системи в цілому та на конституційне право зокрема у працях М. П. Орзіха.
898. Гетьман А. Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України / А. Б. Гетьман // Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького університету управління та права. — Хмельницький, 2008. — Вип. 3. — С. 49–61.
Про дослідження М. П. Орзіхом проблем адміністративно-територіального устрою.
899. Дробот І. Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення / І. Дробот // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 2. — С. 42–51.
Про дослідження теми місцевого самоврядування М. П. Орзіхом.
900. Михайленко А. Мнения противоположны. Дискусия продолжается / А. Михайленко // Одесские известия. — 2008. — 10 апр.
Об участии профессора ОНЮА М. Ф. Орзиха в дискуссионном заседании «круглого стола» Дома ученых на тему «Конституционный процесс в Украине: региональные измерения» с участием народных депутатов, юристов и представителей местных органов власти.
901. Нікітін Ю. Взаємоузгодження інтересів людини, суспільства, держави як основоположного чинника для забезпечення внутрішньої безпеки / Ю. Нікітін // Юридический вестник. — 2008. — № 3. — С. 10–14.
Зазначено, що проблеми становлення правової системи України на основі взаємозв'язку інтересів і цінностей людини, суспільства, держави є предметом дослідження вченого М. П. Орзіха.
902. Павлов С. С. Правові традиції у визначенні системи українського права / С. С. Павлов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2008. — Вип. 39. — С. 75–79.
Зазначено, що дослідженню цієї проблеми присвячено ряд дискусій вітчизняних вчених, в яких брав участь М. П. Орзіх.
903. Погібко О. І. Конституція України і правові проблеми реформування Збройних Сил України / О. І. Погібко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / ОНЮА [та ін.]. — Одеса, 2008. — Вип. 33. — С. 84–89.
Про внесок праць М. П. Орзіха в розробку проблеми реформування Збройних Сил України.
904. Рабінович П. Внесок професора Петра Омеляновича Недбайла у розвиток вітчизняного правознавства / П. Рабінович // Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм: зб. ст. учасників міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. П. О. Недбайла, Львів, 28–29 берез. 2008 р. / ЛНУ-ім. І. Я. Франка, юрид. ф-т. — Львів, 2008. — С. 1–4.
Вказано, що П. О. Недбайло був біля витоків української наукової школи загальної теорії прав людини і громадянина — школи, яка була з часом розвинута у працях М. П. Орзіха.
905. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України у контексті положень частини четвертої статті 114, частин другої, третьої статті 115 Конституції України (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України) [Електронний ресурс] :
 Справа № 1–21/2007 11 груд. 2007 р. № 12-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 96. — Ст. 3499. — С. 17 ; Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 1. — С. 12 ; Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va12p710-07>
Про внесення пропозицій заслуженим діячем науки і техніки України, доктором юридичних наук, професором М. П. Орзіхом стосовно предмета конституційного подання.
906. Севрюков В. В. Щодо періодизації становлення та розвитку конституційних гарантій забезпечення прав національних меншин та корінних народів в Україні / В. В. Севрюков // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ, 2008. — Вип. 39. — С. 268–276.
Зазначено, що над питанням корінних народів працював український вчений М. П. Орзіх.
907. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади / О. Синкова // Правничий часопис Донецького університету. — 2008. — № 1. — С. 60–65.
Автор відзначає, що теоретичні аспекти статусу органів виконавчої влади розглядалися в працях М. П. Орзіха.
908. Супранович А. Как реформировать систему власти / А. Супранович // Одесский вестник. — 2008. — 27 марта.
О выступлении одного из активных авторов Конституции Украины доктора юридических наук, профессора М. Ф. Орзиха на заседании «круглого стола» на тему «Конституционный процесс в Украине — региональное измерение».
909. Федоров И. В. Роль органов местного самоуправления в восстановлении социальной работы в территориальной громаде: теоретические подходы к пониманию становления системы / И. В. Федоров // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ, 2008. — Вип. 39. — С. 285–294.
О проблематике процесса становления института местного самоуправления, формирования муниципальной власти, компетенции ее субъектов сквозь призму реализации естественных прав жителей определенных территорий на местное самоуправление, занявшей особое место в трудах М. Ф. Орзиха.
910. Шевцов П. Судебная реформа: доживем ли? / П. Шевцов // Вечерняя Одесса. — 2008. — 26 февр.
Об участии М. Ф. Орзиха в работе «круглого стола» на тему «Конституционные аспекты судебной реформы в Украине», организатором которого выступило Агентство США по международному развитию «Украина — верховенство права».
- 2009
911. Бальцій Ю. Ю. Правова природа статутів територіальних громад / Ю. Ю. Бальцій // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — Вип. 45. — С. 260–267.
Зазначено, що окреслений у татті проблематиці приділяли увагу вітчизняні вчені М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко та ін.
912. Войченко С. В. Вплив міжнародного кримінального права на формування джерел права Ради Європи в кримінально-правовій сфері / С. В. Войченко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / ОНЮА, Південноукр. центр гендер. проблем. — Одеса, 2009. — Вип. 37. — С. 137–144.

- Про важливу роль у дослідженні феномена міжнародної боротьби з протиправними діями та відповідальності за них, а також прав та свобод осіб, задіяних у цьому процесі, наукових розробок вітчизняних науковців М. П. Орзіха, П. М. Рабіновича.*
913. Делія Ю. В. Муніципальний правотворчий процес в Україні: проблеми та шляхи розвитку / Ю. В. Делія // Развитие государственности и права в Украине: реалии и перспективы : сб. науч. тр. / МОН України, ОНЮА. — Симферополь, 2009. — Ч. 1. — С. 145—150.
Про дослідження деяких аспектів муніципального правотворчого процесу вченим М. П. Орзіхом.
 914. Дрок г. Концептуальні засади реформування судової влади в Україні / г. Дрок // Юридичний вісник. — 2009. — № 2. — С. 36—40.
Сучасним проблемам конституційного реформування правосуддя присвячені праці М. П. Орзіха.
 915. Єзеров А. А. Конституційні законності та правопорядок: конфліктологічний аспект / А. А. Єзеров // Держава і право: de lege praeterita, instante, futura : тез. міжнар. наук.-практ. конф., 27—28 листоп. 2009 р. / МОН України, ОНЮА, Миколаїв. навч. центр. — Миколаїв, 2009. — С. 109.
У статті наведена теза М. П. Орзіха про те, «що конституціоналізм стає реальністю тільки за умови втілення в життя у повному обсязі конституційних норм».
 916. Заворотченко Т. М. Історія відродження та розвитку ідеїполітичних прав людини в дореволюційний період / Т. М. Заворотченко // Право і суспільство. — 2009. — № 1. — С. 27—30.
Певний науковий інтерес становлять праці М. П. Орзіха з питань вивчення історії відродження та розвитку ідеї політичних прав, свобод і обов'язків людини.
 917. Колесниченко В. М. Принципи судового розгляду виборчих спорів в Україні / В. М. Колесниченко // Актуальні проблемидержави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — Вип. 45. — С. 281—289.
Зазначено, що проблемам застосування виборчого законодавства у діяльності судів у своїх працях приділяє увагу М. П. Орзіх.
 918. Магновський І. Правові аспекти реформування адміністративно-територіального устрою сільського району в Україні / І. Магновський // Право України. — 2009. — № 1. — С. 51—57.
Про дослідження проблем удосконалення адміністративно-територіальної реформи М. П. Орзіхом.
 919. Макаренков О. «Відкритість суспільства» як категорія осмислення процесів універсалізації прав людини / О. Макаренков // Антропологія права: філософський та юридичний виміри : матеріали Міжнар. «круглого столу», Львів, 4—5 груд. 2009 р. / НАНУ-України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, ЛНУ ім. І. Я. Франка [таін.]. — Львів, 2009. — С. 155—163.
Про дослідження теми М. П. Орзіхом.
 920. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізації населення / В. Мішина // Наукові праці Одеської національної юридичної академії / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — Т. 8. — С. 163—170.
Про дослідження проблем місцевого самоврядування в працях М. П. Орзіха.
 921. Молчанова К. Ю. Самоврядування у великих містах: тенденції і перспективи трансформації / К. Ю. Молчанова // Грані. — 2009. — № 2. — С. 98—102.
Про дослідження вченим М. П. Орзіхом особливостей місцевого самоврядування.
 922. Москальчук К. М. Механізм реалізації конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Правове життя сучасної України : тез. доп. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірантського складу, Одеса, 5—6 черв. 2009 р. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — С. 217—219.
Про вагомий внесок українського вченого М. П. Орзіха в розробку проблем права доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування.
 923. Онішук М. В. Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми теорії та методології / М. В. Онішук // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 12. — С. 5—16.
Зазначені автором проблеми неодноразово ставали предметом наукових досліджень М. П. Орзіха.
 924. Павлов С. С. Про визначення традиції права України / С. С. Павлов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — Вип. 45. — С. 86—96.
Дослідженням проблем генезису права України присвячені праці М. П. Орзіха.
 925. Питання Академії правових наук : Указ Президента України від 10.02.2009 № 80/2009 // Юридичний вісник України. — 2009. — 14—20 лют. — С. 1.
Про призначення в межах наявних вакансій академіками-засновниками відділення проблем державотворення і конституційного права Академії правових наук В. Б. Авер'янова, М. П. Орзіха (секретар відділення, організатор) та інших вчених України.
 926. Погібко О. І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки — складової національної безпеки і оборони України / О. І. Погібко // Актуальні проблемидержави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — Вип. 51. — С. 470—476.
Про дослідження проблеми національної безпеки та оборони М. П. Орзіхом.
 927. Погібко О. І. Правові аспекти комплектування військовослужбовців контрактної служби військових формувань України / О. І. Погібко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / МОН України, ОНЮА. — Одеса, 2009. — Вип. 49. — С. 450—456.
Зазначено, що окремі аспекти цієї проблематики відображені у працях вітчизняних вчених, зокрема у працях М. П. Орзіха.
 928. Погібко О. І. Правові напрями розвитку воєнної організації держави / О. І. Погібко // Юридичний вісник. — 2009. — № 2. — С. 46—51.
Про дослідження М. П. Орзіхом окремих питань теоретичних засад Воєнної організації держави.
 929. Сергейчук О. Проблеми вдосконалення законодавчих основ захисту прав людини і громадянина органами адміністративної юстиції / О. Сергейчук // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 2. — С. 31—42.
Про створення Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України, до складу якого увійшов такий визнаний в Україні юрист, як М. П. Орзіх.
 930. Солдатский А. Счастье, когда мечты сбываются — убеждена доктор юридических наук, ученый секретарь ОНЮА Валентина Дудченко / А. Солдатский // Слово. — 2009. — 17 апр. — С. 11.
Профессор ОНЮА В. В. Дудченко рассказала о влиянии мастерства А. Сурилова, М. Орзиха и других

- корифеев юридической науки на ее профессиональный выбор и дальнейшую судьбу, связанную с юридической академией.
931. Фальковський А. До проблеми співвідношення аксіологічного й антропологічного підходів у методології права / А. Фальковський // Антропологія права: філософський та юридичний виміри : ст. учасників Четвертого Всеукр. «круглого столу», Львів, 28–29 листоп. 2008 р. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, ЛНУ ім. І. Я. Франка [та ін.]. — Львів, 2009. — С. 324–331.
Вагомий внесок у розвиток аксіології права зробили Ю. Габермас, Л. А. Керимов, М. Ф. Орзіх.
932. Хорошенко О. В. Юридична відповідальність публічних службовців / О. В. Хорошенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2009. — № 3. — С. 162–168.
Питання юридичної відповідальності державних службовців розглядаються у працях М. П. Орзіха.
- 2010**
933. Батанов О. Науково-методологічні проблеми дослідження публічно-самоврядної (муніципальної) влади територіальних громад / О. Батанов // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 1. — С. 121–134.
Про дослідження проблем муніципальної влади територіальних громад у працях М. П. Орзіха.
934. Батанов О. В. Феноменологія сучасного європейського муніципалізму та місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 77–81.
Вказується на дослідженні проблем муніципалізму та місцевого самоврядування М. П. Орзіхом
935. Будник Ю. В. Інститут всеукраїнського референдуму: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення / Ю. В. Будник // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2010. — № 7. — С. 82–89.
Про дослідження юридичної природи інституту Всеукраїнського референдуму в працях М. П. Орзіха.
936. Гончаренко В. Аспекти забезпечення прав і свобод особив системі місцевої публічної влади / В. Гончаренко // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 5. — С. 118–123.
Про правове дослідження особи та систему гарантування прав і свобод у працях М. П. Орзіха.
937. Джуль В. Соціологія конституційного права (до постановки питання) / В. Джуль // Право України. — 2010. — № 11. — С. 66–75.
Про увагу до проблем соціології права М. П. Орзіха
938. Закоморна К. О. Сучасний конституціоналізм: варіанти інтерпретації (на прикладі постсоціалістичних країн Східної Європи) / К. О. Закоморна // Проблеми законності : зб. наук. пр. — Харків, 2010. — Вип. 112. — С. 196–205.
Ім'я М. П. Орзіха вказується серед імен інших видатних науковців, що присвятили свої дослідження проблемі сучасного конституціоналізму.
939. Клименко О. С. Система управління якістю як засадооптимізації примусового виконання рішень майнового характеру державними виконавцями / О. С. Клименко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / ОНУОА, Південноукр. центр гендер. проблем. — Одеса, 2010. — Вип. 39. — С. 537–545.
Над управлінням якістю та якістю управління працюють такі вчені, як М. П. Орзіх, В. Б. Авер'янов, В. М. Шаповал та ін.
940. Крусян А. Р. Публічна влада у системі сучасного українського конституціоналізму / А. Р. Крусян // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2010. — № 3. — С. 53–61.
Автор відзначає, що проблемам організації та функціонування публічної влади присвячені праці вітчизняних вчених М. П. Орзіха, В. М. Селіванова та ін.
941. Наукові читання, присвячені творчості та науковим здобуткам видатного вченого Марка Пилиповича Орзіха (м. Одеса, 26 жовт. 2010 р.) / за заг. ред. В. О. Тулякова, ред.-уклад.: О. Хлопчик, М. Павлова, привітал. сл. С. В. Ківалова ; НУ ОЮА, Студент. наук. т-во. — Одеса : Фенікс, 2010. — 12 с.
942. Онопрієнко А. Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загальнотеоретичні аспекти / А. Онопрієнко // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 3. — С. 27–30.
Зазначено, що найбільш значимими серед сучасних наукових розробок, присвячених проблемам місцевої влади, є праці вітчизняних вчених О. О. Кутафіна, М. П. Орзіха, М. В. Кампо.
- 2011**
943. Батанов О. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті проголошення незалежності України (онтологічні та гносеологічні аспекти) / О. Батанов // Юридичний вісник. — 2011. — № 4. — С. 6–12.
Про внесок праць М. П. Орзіха у розвиток ідей муніципалізму.
944. Єгоров О. Є. Прокуратура та місцевого самоврядування : до питання онтології взаємозв'язків і взаємодії / О. Є. Єгоров // Судова апеляція. — 2011. — № 1. — С. 40–46.
Про дослідження проблем місцевого самоврядування М. П. Орзіхом.
945. Жаровська І. Державна влада як детермінант соціального публічно-правового конфлікту / І. Жаровська // Право України. — 2011. — № 5. — С. 196–203.
Про дослідження проблем державної влади М. П. Орзіхом.
946. Ківалов С. В. Юридична наука Одеси: доба формування і становлення / С. В. Ківалов // Часопис цивілістики. — 2010. — № 10. — С. 5–11.
Про внесок праць М. П. Орзіха у розвиток Одеської школи права.
947. Ко Дню города одесситы отмечены почетными наградами // Одесский вестник. — 2011. — 3 сентября. — С. 2.
О награждении М. Ф. Орзіха высшей наградой Одесского городского головы — Почетным знаком им. Г. Г. Маразли III степени.
948. Крусян А. Роль конституційної юстиції у системі сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 3. — С. 77–88.
Про дослідження українського конституціоналізму М. П. Орзіхом.
949. Мацькевич М. Культурні права та свободи людини і громадянина в Україні: ціннісно-правовий аспект / М. Мацькевич // Право України. — 2011. — № 9. — С. 208–214.
Вказується на дослідження теми охорони культурних прав М. П. Орзіхом.
950. Павлова М. Концепція «нової моделі» адміністративно-територіального устрою України / М. Павлова // Юридичний вісник. — 2011. — № 1. — С. 79–83.
Про участь у розробці концепції вченого М. П. Орзіха.
951. Пережняк Б. В спеціалізованих учених советах Національного університету «Одеська юридична академія» / Б. Пережняк // Юридичний вісник : щоквартальний журнал. — 2011. — № 1. — С. 84–88.

- О работе М. Ф. Орзиха в комиссиях.*
952. Про робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори : Указ Президента України від 2 листоп. 2010 р. № 1070/2010 // Юридичний вісник. — 2011. — № 2. — С. 156—157.
М. П. Орзих залучений до складу робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори.
953. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21 лют. 2011 р. № 224/2011 // Урядовий кур'єр. — 2011. — 23 лют. (№ 34). — С. 5.
М. П. Орзих входить до складу експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї.
954. Склад Науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї // Право України. — 2011. — № 3. — С. 327—328.
М. П. Орзих входить до складу експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї.
955. Супранович Н. Городу нужен Устав территориальной громады / Н. Супранович // Одесский вестник. — 2011. — 21 июня (№ 102). — С. 3.
О проекте Устава территориальной громады г. Одесса М. Ф. Орзиха.
956. Терлецький Д. С. Офіційне тлумачення Конституції України в контексті конституційної модернізації / Д. С. Терлецький // Південноукраїнський правничий часопис. — 2011. — № 3. — С. 15—17.
Про праці у галузі конституційної модернізації М. П. Орзиха.
957. Чернопищук Я. В. Європейські правові цінності в Конституції України / Я. В. Чернопищук // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (Одеса, 20—21 трав. 2011 р.): зб. наук. пр. / НУ ОЮА. — Одеса, 2011. — Т. 1. — С. 259—261.
Автор звертається до наукового підходу, розробленого М. П. Орзіхом щодо європейського виміру конституційного реформування в Україні.
- 2012**
958. Зайцева І. О. Становлення та розвиток організаційно-правового забезпечення національної моделі місцевого самоврядування / І. О. Зайцева // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 4. — С. 114—118.
Про дослідження в працях М. П. Орзиха муніципального статутного права.
959. Кивалов С. В. Национальный университет «Одесская юридическая академия» — лидер юридической науки и образования Украины / С. В. Кивалов // Юридичний вісник. — 2012. — № 4. — С. 7—15.
О вкладе М. Ф. Орзиха в развитие классического муниципализма в Украине.
960. Рейтинг кращих авторів 2011 року // Юридичний вісник України. — 2012. — 21-28 січня (№ 3). — С. 4—5.
М. П. Орзиха визначено як найкращого автора 2011 року, який відрізняється високим рівнем аргументації і пошуком шляхів вирішення складних соціальних проблем.
961. Склад Науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї : додаток до Указу Президента України від 21 лют. 2011 р. № 224/2011 // Право України. — 2012. — № 8. — С. 172—173.
М. П. Орзиха залучено до складу науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї.
962. Шатіло В. Проблеми співвідношення конституційного механізму державної влади та механізму реалізації її функцій / В. Шатіло // Право України. — 2012. — № 1—2. — С. 336—344.
Про дослідження проблеми, окресленої в роботі, М. П. Орзіхом.
- 2014**
963. Барандич С. Загальнотеоретичні аспекти реалізації права / С. Барандич // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2014. — № 5. — С. 47—53.
Про вагомий внесок праць М. П. Орзиха у розробку проблем теорії права.
964. Подорожна Т. Дотримання принципу конституційності — основа функціонування правової системи / Т. Подорожна // Юридичний вісник. — 2014. — № 1. — С. 17—22.
Звернення до праць М. П. Орзиха, як провідного дослідника принципів конституціоналізму.

4. АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ УЧЕНЫХ ОДЕССКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ, ЗАЩИЩЕННЫХ ПОД РУКОВОДСТВОМ М. Ф. ОРЗИХА

1979

965. Оборотов Ю. Н. Основные вопросы теории правовой активности личности социалистического общества: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юрий Николаевич Оборотов ; Киев. гос. ун-т им. Т. г. Шевченко. — Київ, 1979. — 202 с.

1984

966. Пережнюк Б. А. Конституционные основы правового положения личности в социально-культурной сфере развитого социалистического общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Борис Аркадьевич Пережнюк ; ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одеса, 1984. — 25 с.

1996

967. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Михайло Олександрович Баймуратов ; ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1996. — 53 с.

1998

968. Гараджаев Д. Я. Конституційні права і свободи людини громадянина в країнах Співдружності Незалежних Держав і міжнародно-правові стандарти (на матеріалах України, Росії, Азербайджана) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Джейхун Ясин Огли Гараджаев; ОНЮА. — Одеса, 1998. — 17 с.

1999

969. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Анжеліка Романівна Крусян ; ОНЮА. — Одеса, 1999. — 19 с.

2002

970. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Наталя Вікторівна Мішина ; ОНЮА. — Одеса, 2002. — 20 с.

2004

971. Афанасьєва М. В. Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мар'яна Володимирівна Афанасьєва ; ОНЮА. — Одеса, 2004. — 20 с.
972. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Олександра Валеріївна Краснікова ; ОНЮА. — Одеса, 2004. — 20 с.

2006

973. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Вадим Рудольфович Барський ; ОНЮА. — Одеса, 2006. — 18 с.

2007

974. Єзеров А. А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Альберт Анатолійович Єзеров ; ОНЮА. — Одеса, 2007. — 18 с.
975. Терлецький Д. С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні : автореф.

дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дмитро Сергійович Терлецький ; ОНЮА. — Одеса, 2007. — 20 с.

2009

976. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Наталя Вікторівна Мішина ; ОНЮА. — Одеса, 2009. — 36 с.

2010

977. Крусян А. Р. Сучасний конституціоналізм: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Анжеліка Романівна Крусян ; ОНЮА. — Одеса, 2010. — 42 с.

2011

978. Олькіна О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Олькіна Олена Володимирівна ; НУ ОЮА. — Одеса, 2011. — 21 с.

5. УЧАСТИЕ В НАУЧНЫХ, НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ КОНФЕРЕНЦИЯХ, СИМПОЗИУМАХ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ДОКЛАДОВ, НАУЧНЫХ СООБЩЕНИЙ

979. К 100-летию со дня рождения Г. В. Плеханова / Одес. фил. ВЮЗИ. — 1956.
980. Проблемы правового воспитания молодежи : Всесоюз. конф. / ЦК ВЛКСМ. — Москва, 1956.
981. Законность — основа деятельности советской милиции : обл. конф. / Одес. ср. спец. шк. милиции. — Одесса, 1959.
982. Организация учебной работы в учебных заведениях МВД СССР : Всесоюз. конф. / Львов. ср. спец. шк. милиции. — Львов, 1960.
983. Заочное обучение в специальных учебных заведениях МВД СССР : Всесоюз. конф. / Моск. ср. спец. шк. милиции. — Москва, 1963.
984. Проблемы советского уголовного права в период развернутого строительства социализма : Всесоюз. конф. / ЛГУ. — Ленинград, 1963.
985. Методологические проблемы советского права : межвуз. респ. конф. / Кишинев. гос. ун-т. — Кишинев, 1965.
986. Теоретические и методологические проблемы правовой науки : межвуз. конф. / Кишинев. гос. ун-т. — Кишинев, 1965.
987. 50-летие Советского государства : респ. конф. / КГУ. — К., 1967.
988. 50-летие советской милиции : обл. конф. / Одес. ср. спец. шк. милиции. — Одесса, 1967.
989. Роль правовой науки в совершенствовании практической деятельности государственных органов : межвуз. респ. конф. / Львов. гос. ун-т. — Львов, 1967.
990. Ленинские принципы организации и деятельности советского государственного аппарата : межвуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1968.
991. Проблемы борьбы с преступлениями несовершеннолетних : обл. науч.-практ. конф. — Одесса, 1968.
992. Ленинизм и управление социальными процессами при социализме : Всесоюз. конф. / Львов. гос. ун-т. — Львов, 1969.
993. Социально-экономические проблемы молодежи : респ. конф. / ОГУ. — Одесса, 1969.

994. XXXVIII отчетная научная конференция / ТИХП. — Одесса, 1969.
995. В. И. Ленин и проблемы строительства коммунизма : Всесоюз. конф. / МГУ. — Москва, 1970.
996. Научно-методическая конференция Днепропетровского государственного университета. — Днепропетровск, 1970.
997. XXXIX отчетная научная конференция / ТИХП. — Одесса, 1970.
998. Юбилейная конференция общественных наук / ОГУ. — Одесса, 1970.
999. XXVI отчетная научная конференция / ОГУ. — Одесса, 1971.
1000. Научно-педагогическая конференция Одесского государственного университета. — Одесса, 1971.
1001. Юбилейная научная сессия, посвященная 100-летию Парижской Коммуны / ОГУ. — Одесса, 1971.
1002. XXVII отчетная научная конференция / ОГУ. — Одесса, 1972.
1003. Методологические проблемы экономической теории социализма : респ. конф. / ИНХ. — Одесса, 1972.
1004. Научная конференция, посвященная 50-летию СССР / ОГУ. — Одесса, 1972.
1005. XXVIII отчетная научная сессия : вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1973.
1006. Демократия и право развитого социалистического общества : всесоюз. конф. / МГУ. — Москва, 1973.
1007. Задачи науки общей теории государства и права в условиях развитого социалистического общества : всесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1973.
1008. Формирование коммунистических убеждений учащихся в учебно-воспитательном процессе : обл. конф. / Ин-т усовершенствования учителей. — Одесса, 1973.
1009. XXIX, XXX отчетные научные сессии : вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1974.

1010. Научно-исследовательская работа студентов — неотъемлемая часть учебного процесса: межвуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1975.
1011. Заседание секции теории социалистического государства и права Научного Совета «Закономерности развития государства, права и управления»: всесоюз. конф. / АН СССР. — Москва, 1976.
1012. Правовые проблемы управления народным хозяйством: респ. конф. / ИГПАН УССР. — Харьков, 1976.
1013. Республиканское совещание заведующих правовыми кафедрами по организации НИРС: респ. конф. / Харьк. юрид. ин-т. — Харьков, 1976.
1014. XXXI отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1976.
1015. Заседание секции теории социалистического государства и права научного совета АН СССР «Закономерности развития государства, права и управления» по теме: «Формирование и развитие социалистического правосознания»: всесоюз. конф. / ИГПАН СССР. — Москва, 1977.
1016. XXXIII отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1977.
1017. Задачи юридической науки в свете Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик: Всесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1978.
1018. Структура правовой перестройки: Всесоюз. науч.-практ. конф. / Саратов. юрид. ин-т. — Саратов, 1978.
1019. XXXIV отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1978.
1020. Годичное собрание Советской ассоциации политических наук: Всесоюз. конф. / САПН. — Москва, 1979.
1021. XXXV отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1979.
1022. Научно-координационная конференция по совершенствованию деятельности местных Советов: респ. конф. / ИГПАН УССР. — Киев, 1980.
1023. Научно-координационное совещание Минвуза УССР и ИГП АН УССР: респ. конф. / Минвуз УССР. — Москва, 1980.
1024. Основные тенденции развития социалистического права: Всесоюз. конф. / ИГПАН СССР. — Москва, 1980.
1025. Правоприменительная деятельность Советов: респ. конф. / редкол. журнала «Радянське право». — Киев, 1980.
1026. Программные направления коммунистического социализма: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1980.
1027. XXXVI отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1980.
1028. Эффективность новых методов обучения в высшей школе: респ. конф. / ОИСИ. — Одесса, 1980.
1029. Актуальные проблемы высшего юридического образования в свете решений XXVI съезда КПСС: Всесоюз. конф. / Свердл. юрид. ин-т. — Свердловск, 1981.
1030. Задачи правоохранительных органов в укреплении социалистической законности и правопорядка в свете решений XXVI съезда КПСС и XXVI съезда Компартии Украины: обл. конф. / Прокуратура в Одес. обл. — Одесса, 1981.
1031. Координационное совещание ИГП АН УССР и МЮ УССР по организации научных исследований в 11 пятилетке и подготовке свода Законов УССР: респ. конф. / ИГПАН УССР. — Киев, 1981.
1032. Научно-практическая конференция выпускников государственно-правовой специализации юридического факультета Одесского университета: респ. конф. / ОГУ. — Одесса, 1981.
1033. Система права и перспективы ее развития (в связи с подготовкой свода Законов СССР): Всесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1981.
1034. XXXVII отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1981.
1035. Юридическая наука и управление: респ. конф. / ИГП АН УССР, ОГУ. — Одесса, 1981.
1036. Научно-методическая конференция по вопросам совершенствования учебного процесса в университете: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1982.
1037. Основные принципы и способы повышения качества и эффективности юридического процесса как комплексной системы упрочения режима социалистической законности: респ. конф. / Харьк. юрид. ин-т. — Харьков, 1982.
1038. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях и практики его применения: респ. конф. / КВШ МВД СССР. — Киев, 1982.
1039. Теоретические проблемы законотворчества в социалистическом государстве: Всесоюз. конф. / ВНИИСЗ МЮ СССР. — Москва, 1982.
1040. XXXVIII отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — О., 1982.
1041. Государство и идеологическая борьба: Всесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1983.
1042. Задачи правовой пропаганды в свете решений июньского (1983) Пленума ЦК КПСС: обл. конф. / Обл. о-во «Знание». — Одесса, 1983.
1043. Интенсификация учебного процесса: опыт и проблемы: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1983.
1044. Июньский (1983) Пленум ЦК КПСС и задачи советского правоведения: Всесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1983.
1045. Об основных задачах правовой науки в свете решений июньского (1983) Пленума ЦК КПСС: науч. совет АН УССР / ИГП АН УССР. — Киев, 1983.
1046. Проблемы совершенствования республиканского законодательства и создания свода законов СССР: респ. конф. / ИГПАН УССР. — Киев, 1983.
1047. Проблемы социалистического государственного управления: Всесоюз. конф. / ИГПАН СССР. — Москва, 1983.
1048. Продовольственная программа и компетенция местных Советов народных депутатов: Всесоюз. конф. / Алтайский ун-т. — 1983.
1049. Семинар заведующих выпускающих кафедр юридических вузов Украины / Харьк. юрид. ин-т. — Харьков, 1983.
1050. XXXIX отчетная научная сессия: вуз. конф. / ОГУ. — Одесса, 1983.
1051. Укрепление законности и правопорядка в развитом социалистическом обществе: респ. конф. / КВШ МВД СССР. — Киев, 1983.
1052. Формирование профессиональных качеств специалистов ОВД: обл. конф. / ОССШМ МВД СССР. — Одесса, 1983.
1053. Апрельский Пленум ЦК КПСС (1984) о связи науки с практикой: науч.-коорд. совещание / ИГП АН УССР. — 1984.
1054. О связи юридической науки и практики: Всесоюз. науч.-коорд. совещ. ученых-юристов и практич. работников правоохранительных органов / ИГП АН СССР. — Москва, 1984.
1055. Формирование мировоззрения студентов: науч.-метод. конф. / ОГУ. — Одесса, 1984.
1056. Экономико-правовые проблемы управления городом: семинар-совещание ИЭ АН УССР, кафедры

- государственного и административного права ОИHX / ОГУ, ОИHX. — Одесса, 1984.
1057. Юбилейная сессия ОГУ (119 лет образования ОГУ). — Одесса, 1984.
1058. Юридический процесс: науч.-коорд. совещание : респ. конф. / Львов. гос. ун-т. — Львов, 1984.
1059. Актуальные проблемы юридической науки на этапе развитого социализма : науч. конф. / ХЮРИ. — Харьков, 1985.
1060. Государственно-правовое обеспечение Продовольственной программы СССР, областной ЦКП «Агрокомплекс» : науч.-коорд. совещание / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1985.
1061. Научно-практическая конференция выпускников государственно-правовой специализации ОГУ. — Одесса, 1985.
1062. Организационно-правовые формы управления научно-техническим прогрессом и их совершенствование в условиях развитого социализма : Всесоюз. семинар / ГКНТ, Минюст, АН, Госарбитраж СССР. — Москва, 1985.
1063. Проблемы социально-психологической службы промышленного предприятия : Всесоюз. конф. / ИП АН СССР. — Москва, 1985.
1064. Развитие государственно-правовых исследований в республике и укрепление их связи с практикой в свете решении XXVII съезда КПСС и XXVII съезда Компартии Украины : респ. конф. / ИГЛ АН УССР, Минвуз, Минюст, МВД [и др.]. — Киев, 1985.
1065. XI отчетная научная конференция / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1985.
1066. Тенденции развития правовой системы развитого социализма : Всесоюз. науч. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1985.
1067. Формирование личности студента в условиях социалистического общества : науч.-метод. конф. / Львов. гос. ун-т. — Львов, 1985.
1068. Юридический процесс : науч.-коорд. совещание ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1985.
1069. Актуальные проблемы повышения эффективности использования живого труда в условиях интенсификации производства : Всесоюз. конф. / НИИЭ АН СССР. — Москва, 1986.
1070. Актуальные проблемы социальной психологии : Всесоюз. конф. / ИП АН СССР. — Москва, 1986.
1071. XXVII съезд КПСС и задачи подготовки юридических кадров: научно-методический совет по правоведению : Всесоюз. конф. / Минвуз СССР. — Москва, 1986.
1072. XXVII съезд КПСС и задачи советской юридической науки в обеспечении ускорения социально-экономического развития : Всесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1986.
1073. XXVII съезд КПСС о повышении роли Советов народных депутатов в государственно-правовом и хозяйственном строительстве / ОГУ им. И. И. Мечникова, исполком Одес. обл. совета. — Одесса, 1986.
1074. Проблемы совершенствования советской демократии, осуществления социалистического самоуправления народа : Всесоюз. конф. / ИП АН СССР. — Москва, 1986.
1075. Проект ЦК КПСС: Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования : конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1986.
1076. Пути сбережения ресурсов республики в XII пятилетке / Одес. политех. ин-т. — Одесса, 1986.
1077. Пути совершенствования подготовки педагогических кадров в университете в свете решений XXVII съезда КПСС и требований реформы высшей школы / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1986.
1078. XII отчетная научная конференция / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1986.
1079. Уроки Нюрнберга : междунар. конф. / Сов. фонд мира, Сов. ассоц. юристов. — Москва, 1986.
1080. Формирование профессионалов : Всесоюз. конф. / ИПАН СССР. — Москва, 1986.
1081. Актуальные проблемы психологии : науч. конф. / ИПАН СССР. — Москва, 1987.
1082. Актуальные экономические проблемы внедрения достижений НТИ в производство : науч. конф. / ИЭ АН УССР. — Киев, 1987.
1083. Великий Октябрь и актуальные проблемы ускорения социально-экономического развития страны (к 70-летию Октября) : науч. конф. / О-во «Знание». — Одесса, 1987.
1084. Ежегодное собрание САПН / ИГП АН СССР. — Москва, 1987.
1085. Курс перестройки под ленинским знаменем Октября : науч. конф. / КПУ, АН УССР, Минвуз. — К., 1987.
1086. Развитие социалистического конституционного строя (к 70-летию Октября) : науч. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1987.
1087. Роль политических институтов в ускорении социально-экономического развития : науч. конф. / САПН. — Москва, 1987.
1088. 70 лет Советскому суду : науч. конф. / ГК КПУ, обл. исполком. — Одесса, 1987.
1089. XIII отчетная научная конференция / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1987.
1090. Формирование профессионалов : науч. конф. / ИП АН СССР. — Москва, 1987.
1091. Человеческий фактор в политической системе социализма (к 70-летию Октября) : науч. конф. / САПН, АН УССР, ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1987.
1092. Активизация самостоятельной работы студентов : науч.-метод. семинар / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1988.
1093. Региональные особенности государственного строительства и укрепление правопорядка в свете идей Октября : науч.-практ. конф. / СОГУ. — Орджоникидзе, 1988.
1094. Реформа советского права : Всесоюз. конф. / ИГП АН СССР. — Москва, 1988.
1095. 70 лет ВЧК : науч. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова, КГБ. — Одесса, 1988.
1096. Совершенствование учебно-воспитательной работы в условиях перестройки : науч.-метод. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1988.
1097. XLIII отчетная научная конференция / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1988.
1098. Формирование социалистического правового государства : Всесоюз. конф. / ИГП АН СССР, Госкомобразования, ХЮРИ. — Харьков, 1988.
1099. XIV Всемирный конгресс МАПН : междунар. конф. — Вашингтон, 1988.
1100. Перестройка высшего юридического образования в СССР : Всесоюз. конф. / Учеб.-методическая комиссия по юридическому образованию, Госком. образования, ХЮРИ. — Харьков, 1989.
1101. Перестройка советской политической системы : Всесоюз. конф. / САПН. — Москва, 1989.
1102. Политическая реформа в СССР : Всесоюз. конф. САПН. — Москва, 1989.

1103. Развитие научных библиотек в УССР : Респ. конф. / М-во культуры УССР. — Киев, 1989.
1104. Социализм и права человека : респ. конф. / Ин-т между-нар. отношений КГУ. — Киев, 1989.
1105. Формирование социалистического правового государства : всесоюз. конф. / Президиум Верховного Совета СССР, ИГЛ АН СССР. — Москва, 1989.
1106. Формирование творческой индивидуальности студента : Всесоюз. конф. / Госкомобразование СССР, Чечено-Ингушский ун-т. — Москва, 1989.
1107. Юридическая наука и юридическое образование в условиях правовой реформы : Всесоюз. конф. / Ин-т политологии. — Москва, 1989.
1108. Актуальные проблемы формирования правового государства : респ. конф. / Минвуз, Минюст, Прокуратура, АН УССР. — Киев, 1990.
1109. Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе : респ. конф. / ИГЛ АН УССР. — Москва, 1990.
1110. Концепция и принципы новой Конституции Украины : респ. конф. / Президиум Верховного Совета СССР, ИГП АН. — Москва, 1991.
1111. Советы и принцип разделения властей : Всесоюз. конф. / САПН. — Киев, 1991.
1112. Современный этап политической реформы на Украине: теоретические и научно-практические проблемы : респ. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1991.
1113. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній Українській державі: наук.-практ. конф. / Львів. держ.ун-т. — Львів, 1991.
1114. Актуальні проблеми управління територіями в Україні: респ. конф. / Адмін. Президента України. — Київ, 1992.
1115. До нової України — шляхом реформ : респ. конф. / Коміс. з прав людини Верховної Ради України. — К., 1992.
1116. Идеология та ідейно-політичні засади державотворення в Україні: респ. конф. / Верховна Рада України. — Київ, 1992.
1117. Исполнительная власть в Украине : науч. семинар / Верховная Рада Украины. — Киев, 1992.
1118. Конституція незалежної України : симпозіум / Укр. правнича фундація. — Київ, 1992.
1119. Национальная безопасность Украины: респ. конф. / Президиум Верховного Совета, СНБ УССР. — Киев, 1992.
1120. Новая Конституция Украины : респ. конф. / Фонд возрождения Украины. — Киев, 1992.
1121. Проблеми підвищення рівня підготовки кадрів для органів внутрішніх справ : респ. конф. / МВД, Укр. акад. внутр. справ. — Київ, 1992.
1122. ХБУШ отчетная научная конференция / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1992.
1123. Территориальное устройство Украины : науч. семинар / Верховная Рада Украины. — Киев, 1992.
1124. Учредительное собрание Академии правовых наук Украины : респ. конф. / УЮА. — Киев, 1992.
1125. Учредительный съезд работников высшей школы и научных работников Украины : респ. конф. / М-во образования и науки Украины. — Киев, 1992.
1126. Формирование гражданского общества и межнациональные отношения : междунар. конф. / УАП. — Керчь, 1992.
1127. Формирование конституционного строя суверенной Украины : юбилейные Мечниковские чтения / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1992.
1128. Демократизація і реформування науки в Україні : респ. конф. / Союз вищої школи і науки, АН вищої школи, Акад. інж. наук України, Акад. оригіналь-них ідей, Ін-т українознавства, Народний рух України, «Просвіта». — Київ, 1993.
1129. Південь України і становлення української державності: історія і сучасність : респ. конф. / Одес. міська рада нар. депутатів. — Одеса, 1993.
1130. Політична думка в Україні: минуле і сучасність : респ. конф. / Адмін. Президента України. — Київ, 1993.
1131. Правова система України: теорія і практика : респ. конф. / Президія Верховної Ради України. — Київ, 1993.
1132. Проблеми кодифікації законодавства України: респ. конф. / Укр. юрид. акад., Укр. правнича фундація. — Київ, 1993.
1133. Проблеми сучасної політики та шляхи її здійснення : респ. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1993.
1134. Проблеми економічних реформ : Респ. конф. / Акад. аграр. наук, Асоц. содействия местным Советам. — Киев, 1993.
1135. Советание председателей городских и районных Советов народных депутатов / Областной Совет народных депутатов. — Одесса, 1993.
1136. Теоретичні проблеми сучасної політики та шляхи її здійснення : респ. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1993.
1137. Україна: становлення незалежності. Зміст і методика висвітлення в курсах соціальних та гуманітарних наук : Всеукр. наук.-метод. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1993.
1138. Человек и политика: респ. конф. / Междунар. фонд «Возрождение», Укр. юрид. акад. — Харьков, 1993.
1139. Научно-образовательная программа: PublicPolicy : междунар. конф. — Вашингтон, США, 1994.
1140. Національне буття в контексті державотворення: міжнар. конф. / Укр. акад. політ. наук, Ін-т нац. відносин і політології, Ін-т держави і права НАН України. — Київ, 1994.
1141. I совещание по Международному инвестиционному проекту Еврагейт : междунар. конф. / Облсовет. — Одесса, 1994.
1142. Права людини в посткомуністичних країнах Центральної і Східної Європи : міжнар. конф. / Укр. правнича фундація. — Київ, 1994.
1143. Права народов на самоопределение : респ. конф. / Приднестр. гос.кооп. ун-т. — Тирасполь, 1994.
1144. 50-я отчетная научная конференция / ОГУ им.И. И. Мечникова. — Одесса, 1994.
1145. Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи : міжнар. конф. / М-во у справах національностей та імміграції. — Київ, 1994.
1146. Современные проблемы прикладного государственного управления : междунар. конф. / Ун-т Д. Мэйсона. — Вирджиния, США, 1994.
1147. Українське національне відродження: проблеми, прогнози, державна політика / Одес. держ. адмін., Півд. громада. — Одеса, 1994.
1148. Драгомановские чтения / Львов. ун-т. — Львов, 1995.
1149. Переходный период новых независимых государств : междунар. конф. / Ун-т Дж. Хопкинса, США. — 1995.
1150. Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти : міжнар. конф. / Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. — Київ, 1995.
1151. Проблеми управління сучасним містом : міжнар. конф. / Адмін. Президента, Кабінет Міністрів України. — Київ, 1995.

1152. 51-я отчетная научная конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1995.
1153. Современный мир на рубеже XXI века : междунар. конф. / Ассоц. междунар. сотрудничества, Япония. — 1995.
1154. Етнополітичні процеси у південному регіоні України : міжнар. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одесса, 1996.
1155. Идеология державотворения в Украине: Исторический досвід і сучасність / ІДП НАН України. — Київ, 1996.
1156. Конституционный процесс в Украине : междунар. конф. / М-во образования Украины. — Киев, 1996.
1157. Конституція України в дії : обл. конф. / Одес. обл. держ. адмін. — Одеса, 1996.
1158. Концепція розвитку законодавства України до 2005 року: респ. конф. / Верховна Рада України. — Київ, 1996.
1159. Культурно-історичні, соціальні та правові аспекти державотворення в Україні / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1996.
1160. Научно-практическая конференция по вопросам проекта Конституции Украины / Акад. гос. упр., Одес. фил. — Одеса, 1996.
1161. Правовая политика в отношении национально-культурных объединений : обл. конф. / Одес. обл. админ. — Одесса, 1996.
1162. Применение действующей Конституции Украины : обл. конф. / Одес. обл. госадмин. — Одесса, 1996.
1163. V годовщина независимости Украины / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1996.
1164. 51-ша наукова конференція професорсько-викладацького складу і наукових працівників / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1996.
1165. Регионализм как фактор стабильности, развития, демократии : 17-я конф. Ассамблеи Совета регионов Европы / Одес. обл. админ. — Одесса, 1996.
1166. Стан і перспективи розвитку Причорноморського регіону та проблеми місцевого самоврядування : міжнар. конф. / Фонд місцевого самоврядування при Президенті України. — Київ, 1996.
1167. Украина и проблемы европейской безопасности : респ. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1996.
1168. Устав города Одессы / Одес. клуб лидеров. — Одесса, 1996.
1169. Международная образовательная программа прикладного государственного управления : междунар. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1997.
1170. Муніципальна реформа в Україні : респ. конф. / Фонд місцевого самоврядування при Президенті України. — Київ, 1997.
1171. Право и культура : респ. конф. / ОГУ им. И. И. Мечникова. — Одесса, 1997.
1172. 53-тя наукова конференція професорсько-викладацького складу і наукових працівників ОДУ / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1997.
1173. 54-та наукова конференція професорсько-викладацького складу і наукових працівників / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1997.
1174. Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи : респ. конф. / Верховна Рада України. — Київ, 1997.
1175. Юридична освіта і правова держава : міжнар. конф. / ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1997.
1176. II (54) звітня наукова конференція професорсько-викладацького складу і аспірантів / ОДЮА. — Одеса, 1999.
1177. Інституціональне удосконалення державної служби і організація професійного навчання державних службовців в Україні : міжнар. конф. / ОДЮА. — Одеса, 1999.
1178. Методика преподавания иностранных языков : междунар. конф. / ОДЮА. — Одесса, 1999.
1179. Против домашнего насилия. Проект: Гармония : междунар. конф. / ОДЮА. — Одесса, 1999.
1180. Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії практики : міжнар. конф. / ОДЮА, Верховна Рада України. — Одеса, 1999.
1180. 165 років Київському національному університету: респ. конф. / КДУ ім. Т. Г. Шевченка. — Київ, 1999.
1181. Сучасні проблеми розвитку юридичної науки України : міжнар. конф. / НАН України. — Київ, 1999.
1182. Вибори Президента України: проблеми теорії та практики : конф. / Київ. ЦВК. — Київ, 2000.
1183. Кодексы профессионального поведения государственных служащих : конф. / Мичиган. ун-т. — Детройт, 2000.
1184. Наука и образование на пороге III тысячелетия : междунар. конф. — Минск, 2000.
1185. Современная конституционная юстиция и конституционализм : международная науч.-практич. конф. / ОНЮА. — Одесса, 2000.
1186. Вибори та політичні процеси : міжнар. наук.-практ. конф. — Київ, 2001.
1187. Всеукраїнський науково-практичний симпозиум за участю «Одесских известий». — Одеса, 2001.
1188. Конституційне будівництво в Україні: теорія і практика : міжнар. наук.-практ. конф. — Київ, 2001.
1189. Україна. Вибори. Досвід. Проблеми. Перспективи : міжнар. наук.-практ. конф. — Київ, 2001.
1190. Национально-культурная автономия. Коренные народы. Компактное проживание национальных меньшинств : «круглый стол» / Одес. обл. админ. — Одесса, 2002.
1191. Развитие демократии и демократического образования в Украине : конф. / ОНЮА. — Одесса, 2002.
1192. Актуальні проблеми викладання муніципального менеджменту у вищих навчальних закладах України : наук.-практ. конф. — Київ, 2003.
1193. Актуальні проблеми філософії права : «круглий стіл» / ІДП НАН України. — Київ, 2003.
1194. Вибори в Україні: законодавство, практика та їх відповідність європейським стандартам : міжнар. колоквиум експертів. — Київ, 2003.
1195. Інформаційне демократичне суспільство : міжнар. семінар ЛЕШЕ. — Київ, 2003.
1196. Концептуальні засади науково-методичного забезпечення вищої юридичної освіти : Всеукр. з'їзд юристів-освітян та науковців. — Київ, 2003.
1197. Корупція в економіці: регіональні та галузеві тенденції, проблеми протидії : Всеукраїнський науково-практичний семінар. — Київ, 2003.
1198. Навчальні програми за програмою ТАСК «Правничі студії». — Київ, 2003.
1199. Придністровська державність в контексті сучасно-гоміжнародного досвіду федералізму : міжнар. конф. — Тирасполь, 2003.
1200. Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти : Парламентські слухання. — Київ, 2003.
1201. 155-річниця юридичної освіти на Півдні України : наук.-практ. конф. — Одеса, 2003.
1202. 3-тя Національна науково-технічна конференція «Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування». — Київ, 2003.

1203. 6-та (58-ма) звітня наукова конференція професорсько-викладацького і аспірантського складу, присвячена третій річниці присвоєння ОНЮА статусу національної. — Одеса, 2003.
1204. Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического правового государства : междунар. электронная конф. / Конституционный Суд ПМР. — Тирасполь, 2004.
1205. Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: розбудова демократії : міжнар. конф. — Київ, 2004.
1206. Судебная защита права собственности: междунар. конф. / ОНЮА. — Одесса, 2004.
1207. Територіальний устрій Одеської області: перспективи в умовах реформування адміністративного устрою України / Одес. обл. адмін. — Одеса, 2004.
1208. Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права та держави : Всеукр. наук. конф. / ОНЮА. — Одеса, 2005.
1209. Всеукраїнський міжведомственный координационный совет по правовому просвещению населения. — Одесса, 2005.
1210. Законодавче забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні: Збори трудового колективу. — Одеса, 2005.
1211. Наукові правничі школи Київського університету : наук. конф., присвяч. 170-річчю юрид. ф-ту КДУ. — Київ, 2005.
1212. Стан правової освіти населення: міжвід. рада Мін'юста України / Одес. обл. адмін. — Одеса, 2005.
1213. Моральність та професіоналізм конституційного реформування в Україні : наук. семінар / ОНЮА. — Одеса, 2006.
1214. Первая национальная Модель Верховной Рады Украины / ОНЮА. — Одесса, 2006.
1215. Правове життя сучасної України : 9-та звіт. наук. конф. проф.-викл. складу ОНЮА. — Одеса, 2006.
1216. Правове життя сучасної України : 10-та ювіл. звіт. наук. конф. проф.-викл. складу ОНЮА. — Одеса, 2006.
1217. Експертне обговорення проектів Закону України «Про судоустрій України». — Одеса, 2007.
1218. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : междунар. науч. конф. / Моск. журналист. — Москва, 2007.
1219. Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : V міжнар. конф. — Київ, 2007.
1220. Связь науки конституционного права с юридической практикой в истории одесской школы права : науч.-практ. семинар / ОНЮА. — Одесса, 2007.
1221. Сучасна Україна. Політична нація. Держава. Громадянське суспільство : III з'їзд політологів України. — Київ, 2007.
1222. Украина: верховенство права : междунар. конф. / ОНЮА. — Одесса, 2007.
1223. Вопросы усовершенствования методологии современной юриспруденции : междунар. науч. конф. / ОНЮА. — Одесса, 2008.
1224. Всеукраїнський турнір по брейн-рингу на кубок С. Ківалова / ОНЮА. — Одесса, 2008.
1225. Европейский суд по правам человека: деятельность, достижения : междунар. конф. — Одесса, 2008.
1226. Конституционный процесс в Украине: региональное измерение : «круглый стол» / Дом ученых. — Одесса, 2008.
1227. «Круглий стіл» Громадського конституційного комітету «Нова Конституція — Чому? Коли? Як?» — Одеса, 2008.
1228. Правове життя сучасної України : Всеукр. наук. конф. / ОНЮА. — Одеса, 2008.
1229. Современный правовой порядок: национальный, интеграционный в международном измерении : междунар. науч.-практ. конф. / ОНЮА. — Одесса, 2008.
1230. Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку: «круглий стіл». — Харків, 2009.
1231. Правове життя сучасної України : міжнар. наук. конф. проф.-викл. і аспірантського складу / ОНЮА. — Одеса, 2009.
1232. Совершенствование избирательного законодательства / Всеукр. совет М-ва юстиции. — Киев, 2009.
1233. Знавці Конституції України : Четвертий Всеукр. брейн-ринг на кубок Президента ОНЮА «Порівняльно-правовий аналіз Конституції України та Конституції Фінляндії [М. П. Орзіх — суддя брейн-рингу] / ОНЮА. — Одеса, 2010.
1234. Правове життя сучасної України : міжнар. наук. конф. проф.-викл. і аспірантського складу, 21–22 трав. 2010 р. / ОНЮА. — Одеса, 2010.

6. БИБЛИОГРАФИЯ

1235. Теория государства и права. Библиография 1958–1964 / Ростов. гос. ун-т. — Ростов н/Д, 1964. — 354 с.
М. Ф. Орзих см.: с. 113.
1236. Теория государства и права : библиография 1917–1968 гг. — Москва : Юрид. лит., 1969. — 443 с.
М. Ф. Орзих см.: с. 179, 243, 283, 333.
1237. Советское государственное (конституционное) право: библиография 1957–1970 / под ред. В. Ф. Коток ; Ин-т государства и права АН СССР, Иркут. гос. ун-т им. А. А. Жданова. — Москва ; Иркутск, 1972. — 557 с.
М. Ф. Орзих см.: с. 65, 301.
1238. Международное право. Библиография, 1973–1985 гг. / сост.: Е. В. Гусева, Г. И. Курдюков, В. Н. Лихачев [и др.] ; отв. ред. Д. И. Фельдман. — Москва : Междунар. отношения, 1987. — 358 с.
М. Ф. Орзих см.: с. 177.
1239. Марк Филиппович Орзих: биографическая записка. Публикации о научно-педагогической и общественно-политической деятельности : биобиблиогр. указ. / сост. М. А. Подрезова ; ОГУ им. И. И. Мечникова, Науч. б-ка. — Одесса, 1990. — 30 с. — (Ученые университета ; вып. : Правоведы).
1240. Марк Филиппович Орзих : биографическая справка. Публикации о научно-педагогической и общественно-политической деятельности. Библиографический указатель. Именной указатель пользователей публикаций / сост. М. А. Подрезова ; биогр. справка и науч. ред. А. С. Васильева ; ОГУ им. И. И. Мечникова, Науч. б-ка. — Одесса, 1990. — 30 с. — (Ученые университета ; вып. : Правоведы).
1241. Кафедра государственного и международного права / сост.: Б. А. Пережняк, М. А. Подрезова ; ОГУ им. И. И. Мечникова, Науч. б-ка. — Одесса,

1993. — 116 с. — (Научно-педагогические коллективы ; вып. : Правоведы).
М. Ф. Орзіх см.: с. 52–53, 55, 57–58, 60–115.
1242. Рекомендованные для изучения студентами историко-научи и учебной дисциплины // Конституционное право Украины : учеб.-метод. пособие. — Одесса, 1995. — С. 15–78.
М. Ф. Орзіх см.: с. 32–36.
1243. Авакьян С. А. Библиография по конституционному муниципальному праву России / С. А. Авакьян; МГУ им. М. В. Ломоносова, юрид. фак. — Москва : Зерцало-М., 2002. — 446 с.
М. Ф. Орзіх см.: с. 1661, 4876.
1244. Ківалов Сергій Васильович : вчений, державник, політик, людина: біобібліогр. покажч. / уклад.: Л. А. Таран, Л. В. Арюпіна ; наук. ред. А. І. Паньков ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2004. — 79 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії; вип. 1).
М. П. Орзіх див.: с. 6, 12, 14, 15, 17, 20, 24, 26, 28, 59.
1245. Оборотов Юрій Миколайович : біобібліогр. покажчик / уклад. Л. А. Таран ; передм. та наук. ред. С. В. Ківалова ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2006. — 36 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії; вип. 3).
М. П. Орзіх див.: с. 13–16, 38, 124, 126, 145, 152.
1246. Орзіх Марко Пилипович : біобібліогр. покажч. / уклад. Л. А. Таран ; передм., біогр. нарис та наук. ред. С. В. Ківалова ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2006. — 120 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 2).
1247. Черкес Марко Юхимович : біобібліогр. покажч. / уклад. С. І. Єленич ; передм. С. В. Ківалова ; наук. ред. Ю. М. Оборотов ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2006. — 52 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 4).
М. П. Орзіх див.: с. 15, 55, 56, 63, 65, 116, 119, 128, 132, 141, 161, 174, 183, 185, 228–230.
1248. Додін Євген Васильович : біобібліогр. покажч. / уклад. Л. А. Таран ; передм. С. В. Ківалова ; наук. ред. Ю. М. Оборотов ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — 76 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 5).
М. П. Орзіх див.: с. 20, 113, 116, 123, 124, 129, 130, 138, 166, 287, 288, 301, 302, 319–321, 323–325, 328–331, 335–339, 377, 394, 397, 415, 417, 425.
1249. Публикации кафедры конституционного права, содержащие инновационные предложения субъектам правотворчества и правоприменения // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права: к 160-летию одесской школы права и 10-летию Одесской национальной юридической академии : сб. науч.-практ. ст. / сост., предисл. и общ. ред. М. Ф. Орзіха. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — С. 400–411.
1250. Сирота Іван Михайлович : біобібліогр. покажч. / уклад. Т. М. Стефанчишена ; наук. ред. Ю. М. Оборотов ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — 52 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії; вип. 6).
М. П. Орзіх див.: с. 10, 14, 15, 19, 25, 26, 95.
1251. Червоний Юрій Семенович : біобібліогр. покажч. / уклад.: С. І. Єленич, Т. Ю. Іванійчук ; наук. ред.: Ю. М. Оборотов, М. М. Солодухіна ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2007. — 68 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 7).
- М. П. Орзіх див.: с. 24–26, 30, 35, 36, 39, 45, 46, 50, 51, 56, 64, 93, 129, 334–336.*
1252. Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М. А. Митюков ; Фонд конституционных реформ. — Москва: Волтерс Клувер, 2008. — 960 с.
М. Ф. Орзіх см.: с. 758, 786.
1253. Одеська школа права. Книги вчених ОНЮА у фондi наукової бібліотеки академії. 1997–2007 / уклад.: Л. А. Таран, С. І. Єленич ; наук. ред.: Ю. М. Оборотов, М. М. Солодухіна ; МОН України, ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2008. — 168 с.
М. П. Орзіх див.: с. 1, 3, 5, 12, 66, 77, 78, 86, 90, 97, 99, 118, 144, 165–167, 190–192, 255, 295, 311, 370, 442, 478, 484, 493, 494, 502, 509, 510, 512, 561, 562, 590, 591, 605, 629, 703, 716, 721, 722, 725, 773, 796, 807, 816, 817, 843, 853, 881, 891, 904, 967, 968, 1016, 1019, 1020.
1254. Ківалов Сергій Васильович : біобібліогр. покажч. / упоряд.: Т. М. Стефанчишена, Л. А. Таран, Л. В. Арюпіна ; наук. ред. Ю. М. Оборотов ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2009. — 184 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 10).
М. П. Орзіх див.: с. 6, 12, 14, 15, 17, 20, 24, 26, 28, 59.
1255. Музиченко Петро Павлович : біобібліогр. покажч. / уклад. С. І. Єленич ; наук. ред.: Ю. М. Оборотов, М. М. Солодухіна ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2009. — 68 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 11).
М. П. Орзіх див.: с. 30–32, 39, 52, 54, 62, 64, 70, 367.
1256. Харитонов Євген Олегович : біобібліогр. покажч. / уклад. Т. Ю. Іванійчук ; наук. ред.: Ю. М. Оборотов, М. М. Солодухіна ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2009. — 156 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії; вип. 9).
М. П. Орзіх див.: с. 5, 123, 135, 139, 140, 149, 176, 183, 194, 215, 254, 649, 653, 658.
1257. Чанишева Галія Інсафівна : біобібліогр. покажч. / уклад. Т. Ю. Іванійчук ; наук. ред.: Ю. М. Оборотов, М. М. Солодухіна ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2009. — 64 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 12).
М. П. Орзіх див.: с. 26, 30, 32, 41, 42, 53, 59, 67, 68, 73, 77, 116.
1258. Мирошниченко Наталія Анатоліївна : біобібліогр. покажч. / уклад. Л. А. Таран ; наук. ред.: Ю. М. Оборотов, М. М. Солодухіна ; ОНЮА, Наук. б-ка. — Одеса : Юрид. л-ра, 2010. — 44 с. — (Вчені Одеської національної юридичної академії ; вип. 13).
М. П. Орзіх див.: с. 18, 43, 47, 48, 52, 67, 68, 71, 74, 75, 79, 81, 91, 93, 134.
1259. Орзіх Марко Пилипович : біобібліогр. покажч. / уклад. Л. А. Таран ; НУ ОЮА, наук. б-ка, наук. ред. С. В. Ківалов. — 2-ге вид. переробл. та допов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2010. — 124 с. (Вчені Національного університету «Одеська юридична академія»)
1260. Науковці України XX — XXI століть: метабібліографія / уклад.: М. Г. Железняк, Л. М. Гутник, Т. А. Галькевич; Ін-т енциклопед. дослідж. НАНУ. — Київ, 2010. — 472 с.
М. П. Орзіх див.: с. 217.
1261. Вибрана бібліографія сучасних монографічних праць з питань конституційного процесу // Право України. — 2014. — № 7. — С. 198.

7. АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ НАЗВАНИЙ ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ

- Адміністративне право України 46, 55
Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування 407
Академия готовит юридическую элиту страны 492
Актуализация человеческого фактора в государственном строительстве 209
Актуалізація людського вимірювання суспільно-політичного розвитку України 219
Алгоритм власти 479
Алфавитно-предметный указатель к Конституции Украины 392
Альтернатива возможна 456
Аппарат государственного управления: интересы и деятельность 21
Аппарат Советского правового государства 202
Атестація ідеологічних кадрів 447
Бліц-інтерв'ю під час конференції 489
Болонский процесс в Одесской национальной юридической академии 419
Болонскому процессу нет альтернативы 499
Болонський процес та вища освіта в Україні (на матеріалах Одеської національної юридичної академії) 278
В борьбе с нетрудовыми доходами 359
В Пловдив прозвучаха химните на България и Украина, бяха вдигнати флаговете на двете държави 497
В. І. Ленін про роль громадськості в управлінні соціалістичною державою 140
Введение в украинское право 48, 56
Верховенство права — принцип практической деятельности государства и общества 393
Верховенство права в Україні: конституційний зміст і законодавство 282
Виконавча влада і адміністративне право 40
Вирівнювальний модуль «Право»: Навчальний модуль «Правове забезпечення державного управління» 250
Відгук щодо пропозицій концептуального визначення організаційної структури судової системи в Україні 373
Відродження та становлення джерел державності України 228
Власть должна избавиться от чрезмерной централизации 507
Вместо предисловия 306
Возникновение одесской рабочей милиции 131
Возникновение советской рабочей милиции 322
Возрастание личностной ценности права — закономерность зрелого социализма 170
Воля у праві 165
Вопросы интернационального воспитания советской молодежи в связи с использованием культурно-просветительных средств (на материалах юга Украины) 147
Восходящая звезда новой Европы 483
Вплив політики на виборчий процес 266
Всестороннее развитие социалистического демократизма, углубление самоуправления народа, укрепление правовой основы советского общества 97
Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні 394
Вузовская кафедра: наука — производству 448
Вузовская юридическая наука в условиях перестройки высшего образования: организационный опыт и проблемы 355
Вчинок юридичний 152
Вчитися активно політично діяти 452
Гегелевская философия права о поступке и ее значение для социалистической теории правового поведения личности 161
Глобализация доктрины и стандартов прав и свобод человека 397
Глобализация доктрины прав человека и гражданина 243
Глобализация доктрины прав человека и гражданина. К постановке проблемы 210
Глобалізація доктрини прав людини і громадянина 246
Глобальний механізм нашої захисту 491
Гомруль 247
Городские советы: история становления и развития 463
Городской Совет: эффективность работы базового уровня местного самоуправления 464
Государственное право 107
Государственный суверенитет 490
Государство и идеологическая борьба 348
Громадський вплив у процесі реалізації норм загальнонародного права 325
Громадські і національні джерела державності України: відродження та становлення 233
Громадянські і національні джерела державотворення України 238
Дальше зміцнення Радянської держави і розвиток соціалістичної демократії 439
Деловая игра эффективное средство интенсификации управленческой подготовки юристов 176
Демократизация аппарата управления 13
Держава демократична 291
Держава правова 292
Держава соціальна 293
Держави головний обов'язок 294
Державне управління: теорія і практика 31, 32
Державний суверенітет і місцеве самоврядування в умовах формування правової держави 220
Державний устрій: конституційна модель 368
Десятилетие Львовской лаборатории прав человека Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления Академии правовых наук Украины 424
Диктатура 166
Дискуссия о концепции новой Конституции Украинской ССР 363
Дія юридична 153
До переосмислення традиційних інтерпретацій джерел права 428
До питання про владні повноваження громадськості 135
До питання форми державного правління в Україні: пошук моделі: інтерв'ю провідних учених-правознавців 431
Договірна компетенція в системі місцевого самоврядування: досвід прикладних досліджень 205
Докторська висота 443
Доктринальний вимір деяких конституційно-компетенційних проблем Парламенту та Президента України 317
Доктринальное сопровождение юридической практики: опыт кафедры конституционного (государственного) права Одесской национальной юридической академии 307
Досвід доктринальної участі у муніципальній правотворчості 308
Дослідження правових питань міжгосподарської кооперації в сільському господарстві 343
Доцільність законодавчого унормування прийняття Конституції України (на матеріалах законопроектної аналітики) 320
Единство суверенитета и права народов на самоопределение 229
Если объединить усилия... 480
Етнополітичні процеси у південному регіоні України 239

- Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід 429
- Журналу «Юридический вестник» — 5 лет 403, 404
- Задания и методические указания для выполнения контрольных работ по юридическим дисциплинам 70
- Задания и методические указания по курсу теории государства и права 75
- Задания и методические указания по юридическим дисциплинам : Задачи для практ. занятий 67
- Задания по курсу общей теории государства и права 335
- Задачи курса «Введение в юридическую специальность» в связи с общетеоретической подготовкой первокурсников 172
- Закон о выборах Президента Украины — новый этап реформы избирательного права 405
- Закон о выборах Президента Украины: новые тенденции реформирования избирательного законодательства 493
- Законодательное обеспечение процедуропрограмм государственного управления 181
- Законопроекте роботи з адміністративної реформи 283
- Законопроекты о власти: сравнительно-правовой анализ 379
- Заметки ученого на полях проекта Конституции 468, 469
- Замечания и предложения по концепции новой Конституции СССР (для Одесской депутации Верховного Совета СССР) 14
- Започаткування сучасного етапу конституційної реформи 41
- Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні 420
- Зауваження щодо проекту Конституції 364
- Знання — народу 449
- Из опыта рецензирования письменных работ 129
- Избирательная система Украины: преемственность современного этапа реформы 374
- Изменения и дополнения к методическим указаниям по учебной дисциплине «Государственное право. Общая и Особенная части» 103
- Имитационно-игровое моделирование — онтодидактическое средство совершенствования подготовки специалистов 195
- Имитационно-игровое моделирование деятельности — средство повышения эффективности профессиональной подготовки государственных служащих 196
- Имитационно-игровое моделирование деятельности трудового коллектива в условиях организационной и технологической перестройки производства 190
- Инженер-юрист или правовец-транспортник? 437
- Интерес в системе местного самоуправления 221
- Историческая записка 222
- История, теория и практика прав человека 369
- Ілля Веніамінович Шерешевський, до 120-річчя з дня народження 430
- Імітаційно-ігрове моделювання — універсальний метод онтодидактики юридичної освіти 256
- Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України 284
- Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України 421
- К вопросу о понятии и формах советской общественности 136
- К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производств по делам об административных правонарушениях 177
- Категориальное определение перспектив науки конституционного права 314
- Категории возможности и действительности в решении проблемы реализации социалистического права 132
- Кафедра планує, організує 441
- Кафедра планує, прогнозує: проблеми навчання 438
- Коллективная работа историков — юристов 323
- Коло суспільних відносин, регулювання яких можливе з участю громадськості 327
- Компетенцию — компетентным 481
- Комплексна галузь радянського законодавства 351
- Конкретность в правовом воспитании 336
- Конституционная модель государственного устройства Украины 398
- Конституционная реформа в Украине 114
- Конституционная реформа в Украине 42
- Конституционная реформа на Украине 465
- Конституционная реформа продолжается 484
- Конституционная свобода и равенство людей 399
- Конституционное положение человека в государстве и обществе Украины 395
- Конституционное право 111
- Конституционное право Украины 53, 112, 115, 120, 122
- Конституционное право Украины. Ч. 3, вып. 1. Проект Устава территориальной громады города Одессы 33
- Конституционное право: отрасль права законодательства и юридическая наука 26
- Конституционное право: отрасль права, законодательства и юридическая наука 380
- Конституционно-проектные работы 223
- Конституционные и конституционно-проектные акты Украины 113
- Конституционные идеи Л. П. Юзькова и европейское измерение конституционно-реформаторских перспектив в Украине 311
- Конституционные основания отраслевой принадлежности законодательства о государственном управлении 183
- Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления 10
- Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика 61
- Конституційна модернізація та реформування в Україні 319
- Конституційна реформа в Україні: започаткування нормативно-правової моделі конституційного ладу 274
- Конституційна реформа в Україні: пошук шляхів (до 4-ї річниці Конституції України) 408
- Конституційне супроводження політичної реформи в Україні 285
- Конституційний розвиток незалежної України: досягнення та проблеми 257
- Конституційний Суд України і правова реформа 258
- Конституційні засади реорганізації державного устрою України в умовах адміністративної реформи 259
- Конституційні засади реформи публічної влади в Україні 248
- Конституційні ідеї Л. П. Юзькова та сучасний етап конституційної реформи в Україні 313
- Конституційні ідеї Л. Юзькова та європейський вимір конституційно-реформаторських перспектив в Україні 312
- Конституційні критерії політичної реформи в Україні 309
- Конституційні права людини в Україні та міжнародно-правові стандарти 251
- Конституції пряма дія 295
- Конституції функціями 296
- Конституціоналістика у складі юридичних терміно-понять 315
- Конституція — системотворча основа права України: прикладні проблеми 224
- Конституція 297
- Конституція України 298
- Конституція України діє, конституційна реформа триває 254
- Конституція України діє, конституційні перетворення тривають (до 15-ї річниці Конституції України) 321

- Конституція України діє, конституційні перетворення тривають 515
- Конституція України у судових рішеннях 57
- Конструктивная основа 485
- Консультації об використанні в навчальній роботі заочників матеріалів Сесії представителів комуністических і робітчих партій (1960 г.) і январского (1961г.) Пленума ЦК КПСС 68
- Консультації по теорії державства і права (о некоторых недостатках в письменных работах слушателей-заочников) 63
- Консультація об використанні матеріалів ХХІ с'їзду КПСС 65
- Концепція розподілення (перерозподілення) компетенції між Одеським міським Народним Радним депутатським збором і іншими державними органами місцевого самоуправління 15
- Концепція правового статусу самоврядних територій органів місцевого самоврядування в Україні 370, 381
- Корисний підручник 375
- Критическіе заметки по проекту новой Конституции Украины 376
- Критичний аналіз буржуазних теорій управління 341
- Критичний аналіз проекту Конституції України 211
- Лад конституційний 299
- Легитимність місцевого самоврядування: критичний аналіз законодавства 212
- Ленинская идея сочетания убеждения и принуждения в процессе формирования личности коммунистического общества 143
- Ленинские идеи и современность 337
- Личностный подход в теории и практике государственного управления 180
- Личность в социалистическом правоведении 150, 154
- Личность и право 2, 49
- Людина як вища соціальна цінність 300
- Людський вимір права : доктринальна ретроспектива і сучасна постановка проблеми 286
- Людський вимір правоохоронної діяльності 267
- Людський вимір сучасної державності 260
- Марксизм-ленинизм о научном управлении обществом 78
- Матеріали і рекомендації к изучению законодательства по советскому государственному праву, советскому строительству, спецкурсу «Государственно-правовые основы управления в СССР» 90
- Матеріали по конституційно-проектним роботам 22
- Международная образовательная программа прикладного государственного управления 119
- Международные стандарты местного самоуправления 28
- Межнациональные отношения в Украине 382
- Межнациональные отношения в условиях формирования гражданского общества и правового государства 213
- Межсессионные сборы — одна из активных форм обучения заочников 134
- Менеджери соціалістичної формиції 454
- Методика рецензування письмових робіт заочників з юридичних дисциплін 155.
- Методические материалы по курсу общей теории государства и права 83, 86
- Методические материалы по курсу советского государственного права 89
- Методические рекомендации к изучению законодательства СССР и УССР по советскому государственному праву, советскому строительству и спецкурсу «Государственно-правовые основы управления в СССР» 91
- Методические рекомендации по организации производственной практики 173
- Методические указания и контрольные задания по основам правовых знаний 101
- Методические указания первокурсникам юридического факультета 87
- Методические указания по дисциплине «Советское государственное право» 95, 99
- Методические указания по изучению юридических дисциплин студентами I-IV курсов заочной формы обучения юридического факультета 94
- Методические указания по использованию материалов XXVI с'їзду КПСС при изучении спецкурса «Правовое положение личности в СССР» 88
- Методические указания по общей теории государства и права 79, 82, 84
- Методические указания по планированию и организации самостоятельной работы студентов юридического факультета 85
- Методические указания по спецдисциплине «Государственно-правовые основы управления в СССР» 96
- Методические указания по специальной дисциплине «Государственно-правовые основы управления» 104
- Методические указания по учебной дисциплине «Советское государственное право» 102
- Методическое письмо по учебной работе 62
- Методология исследования правового воздействия на социально-экономические отношения социализма 151, 157
- Методология исследования правового поведения личности социалистического общества 156
- Міжнародна конференція з проблем конституціоналізму та конституційної юстиції 412
- Міжнародна науково-практична конференція: проблеми управління сучасним містом 383
- Міжнародні неурядові організації 377
- Міжнародно-правові стандарти і права людини 365
- Міське самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прораханків 275
- Міське самоврядування в Україні: теорія і практика на початку ХХІ століття 261
- Множити традиції 436
- Мы не должны остаться вне Европы... 500
- На раздумья — неделя 457
- На широкой демократической основе 98, 100
- Науково-прикладне значення спадщини М. Драгоманова щодо перспектив державного устрою сучасної України 240
- Научно-исследовательская работа в системе мировоззренческой подготовки студента-юриста 168
- Научно-прикладные проблемы современного городского самоуправления в Украине 234
- Национальные меньшинства в правовом государстве 409
- Національні меншини у правовій державі 262
- Не допустити ефекта «балканізації» 475
- Не просите Бога о том, что может дать Закон 501, 502
- Не просите Бога о том, что может дать Конституция 486
- Не сбавить бы обороты... 249
- Неделя международного сотрудничества в ОНЮА. Европейские магистерские программы. Новые предложения из Букингема 506
- Независимый, профессиональный, творческий 470
- Некоторые теоретические вопросы правовой активности личности 167
- Нова Конституція діє, конституційна реформа триває 241
- Новая Конституция Украины действует, конституционная реформа продолжается 487
- Новая Конституция Украины действует. Конституционная реформа продолжается 388
- Новая международная образовательная программа 384
- Новая международная образовательная программа в Одесском университете 478
- Новая система должна преодолеть чрезмерную централизацию власти, неопределенность роли регионов и слабость местного самоуправления 508

- Новое законодательство в СССР 66
Новый этап реформы избирательного права 458
Нормы социалистического права 76
Нужен ли Украине референдум по НАТО? 512
О некоторых факторах совершенствования государственного руководства обществом в свете решений XXVI съезда КПСС 178
Обговорення проекту Конституції України 371
Обсуждение вопросов применения законодательства о Советах 338
Обсуждение вузовской программы «История, теория и практика прав человека» 372
Обсуждение книги об основах теории правового положения личности 339
Общая теория государства и права 80
Общественное воздействие и методы его осуществления в социалистическом обществе 326
Общественные слушания по политической реформе в регионе 503
Общетеоретическое правоведение: методология и теория 163
Общие оценки и замечания по проекту Договора о Союзе Суверенных Республик (для Одесской депутации Верховного Совета УССР) 16
Объединяемся 471
Объективное, субъективное и юридическое 329
Объяснительная записка к проекту Концепции Устава территориальной громады города Одессы 511
Одесский университет 1860—1990 17
Одеська державна юридична академія : історія і сучасність 34
Опыт введения в конституционное право Украины 301
Организационно-методическое обеспечение эффективности социально-психологической службы производственных организаций 191
Организационно-правовое обеспечение радикальной реформы регионального управления 197
Организационно-правовые вопросы подготовки управленческих кадров агропромышленного комплекса 179
Организационно-правовые проблемы координации и внедрения вузовской юридической науки в практику 184
Организационные и научно-педагогические предпосылки активизации самостоятельной работы студентов: опыт государственно-правовой специализации 198
Организационные формы осуществления ленинского принципа участия трудящихся в управлении социалистическим государством 141
Организация психологического обеспечения социально-правовых исследований хозяйственного управления (на материалах промышленных предприятий) 185
Организация учебной работы слушателей-заочников специальных средних школ милиции 69
Основа для дискусії. Реформа виборчого права в Українській РСР 459
Основы правознавства 35, 38, 43, 50
Основной Закон нуждается в защите (читая Послание Президента Украины) 400
Основные вопросы теории правового воздействия на личность развитого социалистического общества 3
Основы государства и права 20, 23, 25, 30
Основы правоведения 36, 39, 44, 47, 51
Отвечать запросам каждого гражданина 509
Парламентский контроль в условиях государственно-правовой реформы в Украине 406
Парламентский контроль и государственно-правовая реформа 494
Парламентское право Украины и Азербайджана: достижения и просчеты, 1917—1920 37
Парламентський контроль в системі парламентського права 252
Партія політична 174
Переконання і примус у процесі формування особи соціалістичного суспільства 144
Перестройка и хозяйственный риск: социально-правовые аспекты 361
Перші зміни Конституції та перспективи «нової конституційно-правової ери» в Україні 303, 304
Перші зміни Конституції України та перспективи подальших конституційних перетворень 425
Питання правового регулювання теорії і практики виборчої кампанії 360
Підвищення ролі і відповідальності місцевих Рад народних депутатів 352
Повышение роли советского права в государственном управлении 175
Под жестким воздействием идей Договора 488
Подготовка и проведение учебно-экзаменационных сессий заочников 130
Политическая концепция конституционного строя Украины 206
Политическая реформа — не надо делать резких движений 504
Политологическая модель легитимности местного самоуправления 207
Політико-правовий аналіз класової суті та управлінського механізму державної влади США 349
Політико-правовий світогляд студента: онтологія і дидактика 225
Пошук концепції 460
Право в системе гуманизации современной науки и образования 255
Право в системе коммунистического воспитания советской молодежи 127
Право и личность : Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества 4
Право і особистість (до визначення граничності правового впливу на особистість соціалістичного суспільства) 158
Право на жилище 356
Правова культура в системі сучасного конституціоналізму 244
Правовая охрана Конституции в социалистическом государстве 357
Правовая подготовка студентов в условиях гуманизации высшего образования 208
Правовая политика и технология правотворчества 116
Правовая природа регламентных норм деятельности парламента 268
Правове забезпечення державного управління : Навч. дисципліна: 4 модуля 253
Правове забезпечення нововведень в теорії і практиці державного управління 353
Правове становище громадян у соціально-культурній сфері розвинутого соціалізму 8
Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні 269
Правове супроводження місцевого самоврядування в Україні: концептуальний підхід 270
Правове супроводження місцевого самоврядування: досвід одеської правничої школи 287
Правові важелі прискорення 354
Правовое воспитание — форма идеологического воздействия на личность 159.
Правовое государство — социальный дом для каждого человека 498
Правовое государство в процессе формирования полинационального гражданского общества в Украине 214
Правовое обеспечение процесса демократизации аппарата управления 203

- Правовое положение граждан в социально-культурной сфере развитого социализма 9
- Правовое регулирование личностных отношений в процессе управления радиовещанием и телевидением в Украине 215
- Правовой статус личности как политическая форма социалистического правопорядка 169
- Правовые основы управления 117
- Правовые проблемы активизации человеческого фактора в государственном управлении 199
- Правовые системы Украины и России перед Европейским судом по правам человека (на материалах дела «Совтрансавто-холдинг» против Украины) 271
- Правовые средства интернационального воспитания советских граждан 160
- Правовые средства экономики металлоресурсов 186
- Правопорядок и человек: (О книге В. Н. Селиванова) 417
- Пределы и сфера правового регулирования в развитом социалистическом обществе 340
- Президентська республіка — різновид республіканської форми правління 318
- Президентська республіка — різновид республіканської форми правління 432
- Применение норм общенародного права советской общественностью 77
- Применение норм права советской общественностью 133
- Применение норм советского социалистического права 71
- Проблема активизации человеческого фактора в управлении государственным и общественными делами развивающегося социализма 200
- Проблема південних самоврядних територій у державному устрої України 230
- Проблема правовых методов социалистического управления 162
- Проблеми сучасної конституціоналістики 58
- Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 2: Конституційні перетворення в Україні 60
- Проблемы современной конституционалистики 59
- Проблемы юридической науки 451
- Программа КПСС о материализации научных идей и повышении наукоемкости деятельности местных Советов народных депутатов 192
- Программа учебного курса «Государство и право» 105
- Проект Конституции: новый вариант 476
- Проект Муниципального кодекса Украины 413
- Проект новой Конституции Украины 472, 473
- Проект Устава территориальной громады города Одессы 410
- Производственная бригада как объект юридико-управленческого и социально-психологического обеспечения 187
- Процесс имеет «даже большее значение, чем нормы, относящиеся к материальному праву» 514
- Процессуально-правовое обеспечение нововведений в теории и практике государственного управления 182
- Процессуально-правовое обеспечение советского государственного управления 188
- Публично-правовая подготовка студентов в Новороссийском университете 378
- Публично-правовая подготовка юридических кадров в Одесском государственном университете 245
- Рабочая программа производственной практики студентов государственно-правовой специализации 92
- Рабочая программа производственной практики студентов факультета государственного строительства и управления Юридического института 108
- Рабочая программа учебной практики студентов государственно-правовой специализации 93
- Рабочая программа учебной практики студентов факультета государственного строительства и управления Юридического института ОГУ 109
- Рабочей милиции Одессы 50 лет 435
- Радянське право і інтернаціональне виховання трудящих 332
- Разоблачение Г. В. Плехановым деятельности царской полиции 128
- Разработка проблем теории социалистического государства 345
- Распределение (перераспределение) компетенции между Одесским городским Советом народных депутатов и другими органами местного самоуправления 18
- Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа 385
- Рационализация территориального устройства Украины — основа оптимального управления территориями 226
- Рационалізація територіального устрою України — основа оптимального управління територіями 216
- Реализация конституционного права граждан на судебное обжалование в суд действий должностных лиц органов управления, дознания и предварительного следствия 193
- Реализация советской общественностью норм общенародного социалистического права 1
- Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации 389 XVII конференция: Европа регионов 390
- Регіональна політика і перспектива державно-територіального устрою України 231
- Регламент Одесского городского совета 27
- Рестарт політичної реформи в Україні: науково-прикладні підстави та конституційно-правові наслідки 433
- Реформа избирательной системы Украины 401
- Реформа территориального устрою держави 235
- Реформе — надежную правовую основу 453
- Рецензия 350
- Рівність людей у правовому значенні 302
- Роль высшей школы в социальном прогрессе советского общества 189
- Роль социалистического права в формировании личности 333, 334
- Роль суда в выборочном процесі 263
- Руководитель в аппарате государственного управления : организационно-правовые проблемы 11
- Світоглядна підготовка в системі вищої юридичної освіти 330
- Свобода и равенство людей — принцип практической деятельности государства Украина 402
- Свобода людини у своїй гідності і правах 305
- Свободные экономические зоны 24
- Сквозная программа практики студентов факультета государственного строительства и управления Юридического института ОГУ 110
- Советская демократия, свобода личности и социалистическая законность 81
- Советское право и воспитание 450
- Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право 54
- Современный конституционализм. Введение в украинское конституционное право 52
- Современный конституционализм: теория и перспективы развития 426
- Современный конституционализм: цель и средства конституционной реформы в Украине 414
- Современный этап конституционной реформы в Украине 386, 391
- Содержание методологии юридической науки 331
- Социалистическая законность — основа и средство совершенствования деятельности советской общественности 137
- Социалистические правовые отношения 72

- Соціалістический гуманизм и права человека 5
 Социалистическое право и личность 7
 Социалистическому самоуправлению народа — надежную правовую основу 461
 Соціалістическому самоуправленню народу — надійну правову основу 362
 Соціально-правові передумови становлення сучасного українського конституціоналізму 279
 Статут територіальної громади міста : Авторська розробка проекту М. П. Орзіха 310
 Створення органів охорони революційного порядку на півдні України 138
 Стоит ли заострять углы? 505
 Структурообразующая роль государственного права в системе права Украины 232
 Субрегіоналізація: національний та європейський досвід 280
 Суверенитет в условиях радикально обновляемой советской федерации (для Одесской депутации Верховного Совета УССР) 19
 Суверенитет республики и местное самоуправление 204
 Суверенитет Украины: конституционная регламентация 396
 Суверенитет, местное самоуправление, деловая активность. Размышления юриста о новейших законах 462
 Судебная власть в механизме защиты прав человека 415
 Судебная власть в механизме защиты прав человека: международные стандарты, доктрина и практика в Украине 276
 Судебная власть в системе разделения властей в Украине 236
 Судебная власть в условиях реформаторских ожиданий «новой конституционно-правовой эры» в Украине 427
 Судебная защита права собственности: публичный императив и частный интерес 281
 Судебная защита права собственности: публичный императив и частный интерес 422
 Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика 272
 Сучасний етап конституційної реформи в Україні 273, 277
 Сучасний етап політичної реформи в Україні 366, 367
 Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні 264
 Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція 411, 416
 Теоретичні питання правової культури радянської молоді і профілактика правопорушень 145
 Теоретичні питання суб'єктивних прав громадян 142
 Теория правового воздействия — структурная часть общетеоретического правоведения 164
 Теория, техника и практика правотворчества 106
 Територіальна організація і територіальні дії держави 510
 Требуется «школа бизнеса» 455
 У пошуках оптимальної моделі 477
 У Советов есть помощники и советники 474
 У центрі уваги — питання поліпшення підготовки юридичних кадрів 344
 Украинская ассоциация политологов: поиск ответов 466
 Украинские студенты могут учиться в Англии 495
 Україна вакантна для лідерів-особистостей 288
 Український парламентаризм в умовах сучасного етапу конституційної реформи 316
 Управленческая подготовка правоведов 194
 Управлінсько-правова підготовка державних службовців 358
 Управлінську підготовку юристів — на рівень сучасних вимог 347
 Устав Одесского государственного университета 467
 Учебная модель управления штурмовиком 434
 Учебное пособие для слушателей-заочников по материалам XXII съезда КПСС 74
 Учебно-методические указания к изучению курса теории государства и права 73
 Учебно-методическое пособие по теории государства и права : Для слушателей отделения заоч. обучения 64
 Формирование отрядов рабочей милиции на юге Украины 139
 Формування громадянського суспільства і правової держави України: політико-нормативний підхід 227
 Формы реализации норм социалистического права 328
 Функціональна характеристика парламентського контролю в Україні 265
 Характер мер общественного воздействия в процессе реализации норм общенародного права 324
 Человек — наивысшая ценность. Но как ее измерить? 496
 Человеческий фактор в политической системе социализма 201
 Человеческое измерение права: доктринальная ретроспектива и современная постановка проблемы 289, 423
 Человеческое измерение процессов формирования правовой государственности 217
 Шановні колеги! : [привітання з 80-річчям журналу «Право України»] 418
 Що може кафедра 446
 Этот день я помню как сегодня 513
 Юридическая деонтология 118, 121, 123, 124, 125, 126
 Юридическая наука и управление 342
 Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм 146
 Юридический институт готовит дипломатов? 482
 Юридический институт Одесского государственного университета 29
 Юридичний факультет 442
 Юридичний факультет Одеського державного університету імені І. І. Мечникова 218
 Юрист 80-х: яким йому бути? 444, 445
 XXIV з'їзд КПРС і питання теорії соціалістичного управління 148
 XXIV з'їзд КПРС про зміцнення Радянської держави і розвиток соціалістичної демократії 440
 XXIV з'їзд КПРС про зростання ролі соціалістичного управління 149
 XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления 6
 XXVI съезд КПСС о роли советского права в государственном управлении 171
 Human measurement of the law:philosophical-legal substantiation experience
 Inter-ethnic relation in the Ukraine 237
 Inter-ethnic relations in the Ukraine. Based in Odessa regional materials : [доклад, представленный на международный симпозиум, посвященный формированию мультиэтничного общества в будущих городах XXI века (Япония, 1995)] 387
 Reform of Soviet political system: theoretical and practical problems 12
 Regionalism in Ukraine: Critical Analysis of Modern Situation 242
 Verfassungsreform in der Ukraine: wissenschaftlich — analytische übersichim Vergleich mit der Entwicklung des Konstitutionalismus in Russischer Föderation und in der Bundesrepublik Deutschland 45

8. УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН

- Carola Lye M. F. 4
 Абрамов Н. А. 682
 Авакьян С. А. 1243
 Авер'янов В. Б. (Аверьянов В. Б.) 6, 11, 31, 32, 40, 46, 55, 790, 797, 852, 925, 939
 Алексеев С. С. 859, 883
 Аленин Ю. П. 29, 682
 Алексеев М. Е. 1262
 Альгин А. 361
 Андреев В. И. 840
 Аносенкова С. В. 831
 Анталффи Д. (Antal V.) 2, 4, 5, 7, 10
 Антонов О. К. 165, 174
 Ануфриев Л. А. 17
 Ануфриев Л. А. 681
 Аппатов С. И. 17
 Аппатов С. И. 681
 Арюпина Л. В. 1244, 1254
 Афанасьев К. 895
 Афанасьева М. В. 58, 59, 60, 61, 642, 643, 645, 816, 841, 971
 Ахназаров А. Э. 768
 Бабенко К. А. 871
 Бабицев Ф. С. 174
 Бабій Б. М. 152, 165, 174
 Бабін Б. В. 853
 Багрий-Шахматов Л. В. 682
 Баймуратов М. О. 28, 230, 385, 564, 565, 817, 967
 Бальций Ю. Ю. 872, 873, 911
 Барандич С. 963
 Барський В. Р. 58, 973
 Батанов О. 933, 934
 Батанов О. В. 874, 933, 934, 943
 Батук Б. 699
 Бачинский А. В. 842
 Белгородский В. 805
 Белецкий О. 706
 Биков Л. В. 854
 Бланке У. 801
 Бондаренко Н. А. 66, 67
 Боняк В. 875
 Бориславська О. 855
 Бровченко Н. А. 350
 Будник Ю. В. 935
 Василенко В. А. 790
 Васильев А. М. 748
 Васильев А. С. (Васильев А. С.) 20, 23, 24, 29, 94, 101, 177, 236, 341, 343, 358, 373, 519, 520, 521, 522, 695, 718, 1240
 Васильева О. 876
 Веприк В. 896
 Видова М. 818
 Витрук Н. В. (Вітрук М.) 2, 4, 757, 877
 Вихарев А. А. 6
 Войченко С. В. 912
 Волина Л. 810
 Волошин Ю. О. 897
 Воротнюк Г. 708
 Гайдаржи А. 811
 Галайчук В. С. 850
 Галькевич Т. А. 1260
 Галяс А. 709
 Гараджаев Д. Я. 968
 Гетьман А. Б. 314, 898
 Голосніченко І. П. 547
 Голубовский Е. 806
 Гомін В. 443
 Гончаренко В. 936
 Горбатенко В. П. 662
 Гриневецкий С. Р. 714
 Губар О. 773
 Гуляк А. И. 68
 Гурджі Ю. 878
 Гусева Е. В. 1238
 Гусева С. О. 844
 Гутник Л. М. 1260
 Давиша К. 384
 Дамирли М. А. 37
 Дейцев С. Е. 774
 Делія Ю. В. 913
 Денисенко А. Г. 78
 Деордієв О. В. 819
 Джунь В. 937
 Додин Е. В. (Додін Є. В.) 20, 23, 30, 719, 784, 854, 1248
 Долженков В. Ф. 651
 Дремін В. Н. (Дрьомін В. М.) 556–558, 580, 584, 595, 1262
 Дрішлюк І. А. 34
 Дрішлюк І. А. 683
 Дробот І. 856
 Дробот І. 899
 Дрок Г. 914
 Дудченко В. 930
 Думко В. Ф. 719
 Дятков П. 351
 Ержанов Ф. А. 775
 Єгоров О. Є. 944
 Єзеров А. А. 57, 58, 321, 515, 915, 974
 Єленич С. І. 1247, 1251, 1253, 1255, 1262
 Жаровська І. 945
 Железняк М. Г. 1260
 Журавльова Т. О. 844
 Завальнюк В. В. 685
 Заворотченко Т. М. 916
 Загоруйко К. Ф. 2, 7
 Зайцева І. О. 958
 Закоморна К. О. 938
 Залюбовська І. К. 879
 Захватаев В. 751
 Зелинский И. П. 17, 681
 Зенин В. П. 757
 Зинченко-Кефели Н. 724
 Золотарева В. 351
 Зубченко Н. І. 1262
 Иванова А. 497
 Іванійчук Т. Ю. 1251, 1256, 1257, 1262
 Казанжи З. 795
 Кампо М. В. 942
 Карпова Е. Е. 857
 Кириленко Н. 832

- Кисла Т. В. 850
Ківалов С. В. (Кивалов С. В., Kivalov S. V.) 18, 23, 30, 34–39, 43, 44, 47–51, 55, 56, 214, 252, 264, 403, 404, 406, 494, 504, 523, 525–529, 531–533, 534–546, 548–554, 559–565, 567–579, 581–583, 585–594, 597–641, 644, 646–650, 683–685, 688, 690, 719, 725, 727, 736, 739, 812, 839, 845, 875, 887, 892, 896, 941, 946, 959, 1244–1248, 1254, 1259, 1262
Клименко О. С. 939
Клочков В. 813
Книгін К. Г. 833
Ковач І. 10
Ковтун С. А. 78
Козюбра М. І. 790, 852
Колесниченко В. М. 917
Кологрева О. 700
Комісарчук Р. 865
Копейчиков В. 877
Корецький В. М. 152, 889
Корецький В. М. 889
Кормич Л. І. 548, 820
Короткий Р. 524, 799
Котляревський Ю. Л. 185, 190, 191, 346
Котова М. 736, 739
Коток В. Ф. 1237
Кохрихт Ф. 496
Кравець О. О. 880
Кравців О. Р. 858
Краснікова О. В. 972
Кривенко Л. Т. 862
Крусян А. Р. 48, 52–54, 59–61, 121–126, 426, 642, 643, 645, 673, 834, 835, 846, 940, 948, 940, 969, 977
Курдюков Г. И. 1238
Кутафіна О. О. 942
Лазаренко В. А. 4
Ленин В. И. 991
Лихачев В. Н. 1238
Лобода Ю. 859
Ломакин В. Ф. 11
Лотюк О. С. 881
Луцький М. І. 882
Любарський С. А. 652
Ляликов С. 701
Магновський І. 918
Макаренков О. 919
Маразли г. Г. 947
Матиенко В. 800, 801, 802, 803
Матузов Н. И. 7
Мацькевич М. 949
Мироненко О. 731, 737
Мирошниченко Н. А. 1258
Митюков М. А. 1252
Михайленко А. 900
Михайлова В. 821
Михалёв В. А. (Михалев В. А., Михальов В.) 24, 101, 197, 512, 521, 693, 769
Мілова Т. М. 860
Мінченко Р. М. 847, 883,
Мішина Н. В. (Мишина Н. В.) 59, 642, 643, 920, 970, 976
Молчанова К. Ю. 921
Моренков Е. А. 130
Морозова Л. А. 747, 752, 770, 780
Москальчук К. М. 922
Музиченко П. П. 37, 1255
Мяловицька Н. 884, 850
Назарко А. Т. 885
Недбайло П. О. 877, 889, 904
Нестерова В. В. 857
Нікітін Ю. 901
Оборотов Ю. М. (Оборотов Ю. Н.) 48, 83, 86, 597, 600–607, 685, 727, 749, 753, 755, 965, 1245, 1247, 1250, 1251, 1253, 1254, 1255, 1256, 1257, 1258
Оксамитний В. 7
Олькіна О. В. 978
Оніщук М. В. 862, 863, 886
Оніщук М. В. 923
Онопрієнко А. 942
Опришка В. Ф. 790
Орлова О. 704, 705
Орловський О. (Орловский А.) 807, 822–825
Павлов М. 941
Павлов С. С. 902, 924
Павлова М. 950
Павлович З. 18
Панкевич І. М. 808
Паньков А. І. 548, 1244
Пархоменко Н. 428
Патюлин В. А. 759
Перевалов В. Д. 7
Пережняя Б. А. 8, 9, 30, 89, 95, 97, 99, 101, 105, 222, 359, 518, 694, 711, 734, 756, 771, 772, 795, 836, 860, 887, 951, 966, 1241,
Плеханов Г. В. 974
Погібно О. І. 903, 926, 927, 928
Погорілко В. Ф. 862, 894, 911
Подгорна В. В. 850
Подорожна Т. 964
Подрезова М. А. 222, 518, 1239, 1240, 1241
Полянская Г. Н. 745
Попков В. Д. 2, 750
Постіка І. В. (Постика И. В.) 29, 536
Прієшкіна О. В. 826
Проценко Т. 713
Пустобаева Л. А. 766
Рабінович П. М. (Рабинович П. М.) 335, 808, 848, 859, 864, 877, 904, 912
Резниченко С. В. 849
Рудинський Ф. 792
Румянцева Т. С. 775
Рюмина Г. К. 782
Самотуга А. 875
Саниахметова Н. А. 186, 187
Сансов О. Ю. 667
Сапир Р. Д. 745
Святоцький О. Д. 318, 431, 796, 809, 815, 889, 654
Севрюков В. В. 906
Селіванов В. М. 54, 417, 940
Семаніва Ю. В. 890
Семків О. Г. 375
Сенюта І. 838
Сергейчук О. 929
Сердюк В. 891
Сидорова О. П. 770
Синкова О. 907
Сиренко В. Ф. 13, 21, 221
Сирота І. М. 1250

- Ситник А. 720
Сіренко В. 428
Смирнов В. Т. 350
Смирнов М. 865
Смола М. Г. 217
Собчак А. А. 350
Солдатский А. 714, 715, 735, 930
Солодухіна М. М. 1251, 1253, 1255—1258, 1262
Солопанов Ю. В. 67
Сон С. С. 392, 530, 866
Стефанчишена Т. М. 1250, 1254, 1262
Струтинский В. С. 336
Супранович А. 908
Супранович Н. 955
Сурилов О. В. (Сурилов А.) 80, 719, 784, 930
Танчак А. Я. 851
Таран Л. А. 1244—1246, 1248, 1253, 1254, 1258, 1259
Терлецький Д. С. 57, 956, 975
Тесленко М. 867
Тихомиров О. Д. 868
Туляков В. О. 941
Удовика Л. 869
Фалько г.512
Фальковський А. 931
Федоров И. В. 909
Федюк Т. 839
Фельдман Д. И. 1238
Фомин М. 896
Фрицький О. Ф. 853
Харитонов Є. О. (Харитонов Е. О.) 186, 350, 655, 1256
Хлопчик О. 941
Хорошенюк О. В. 932
Цветков В. В. 6, 7, 11, 13, 152
Цизидрих А. 759
Чайкина О. 721
Чанишева Г. І. 1257
Червоний Ю.
Червоний Ю. С. (Червоный Ю. С.) 94, 692, 761, 1251
Чередниченко А. 366, 367
Черкасова Л. 716
Черкес М. Е. 348, 358, 566, 1247
Чернецкая Т. 830
Чернецька О. В. 893
Чернопищук Я. В. 957
Чистоколядний Я. В. 894
Чуприна Л. 870
Шабалин А. 760, 777
Шаблинский П. Г. 774
Шабуров А. С. 7
Шанцер А. 385
Шаповал В. М. (Шаповал В. Н.) 60, 61, 645, 894, 939
Шатіло В. 962
Шевцов П. 910
Шемшученко Ю. С. 247, 670, 854
Шефер В. 801
Шишкин В. И. 182, 193
Щербак О. 7
Щербань Н. 778
Юрчик Ю. 744
Якимчук Н. Я. 852
Яковенко Т. 797
Якупов Н. М. 516
Янков Я. Н. 2
Ясинская В. 804

СОДЕРЖАНИЕ

К 90-летию Марка Филипповича Орзиха	vii
От составителей	x
Эссе	xii

РАЗДЕЛ 1

НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ	1
Роль юристів у формуванні правової держави	3
Публично-правовая подготовка юридических кадров в Одесском государственном университете	5
Вузовская юридическая наука в условиях перестройки высшего образования: организационный опыт и проблемы	10
Світоглядна підготовка в системі вищої юридичної освіти	17
Політико-правовий світогляд студента: онтологія і дидактика	20
Методическое письмо по учебной работе	21
Методика рецензування письмових робіт заочників з юридичних дисциплін	26
Правовая политика и технология правотворчества (учебно-методические пособие)	31
Правовые основы управления (учебно-методические пособие)	34
Юридическая деонтология (учебно-методические пособие)	40
Болонський процес та вища освіта в Україні (на матеріалах Одеської національної юридичної академії)	44
История кафедры конституционного права	50

РАЗДЕЛ 2

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ	65
Общетеоретическое правоведение: методология и теория	67
Содержание методологии юридической науки	68
Объективное, субъективное и юридическое (к дискуссии «объективное и субъективное в праве»)	74
Право й особистість (до визначення граничності правового впливу на особистість соціалістичного суспільства)	78
Основные вопросы теории правового воздействия на личность развитого социалистического общества	83
Теория правового воздействия на личность — структурная часть общетеоретического правоведения	99
Личность в социалистическом правоведении	105
Возрастание личностной ценности права — закономерность зрелого социализма	108
Роль социалистического права в формировании личности	110
Теоретичні питання суб'єктивних прав громадян	116
Переконання і примус у процесі формування особи соціалістичного суспільства	120
Общественное воздействие и методы его осуществления в социалистическом обществе	123
К вопросу о понятии и формах советской общественности	129
Применение норм общенародного права советской общественностью (лекция по курсу теории государства и права для заочников)	135
Питання про владні повноваження громадськості в процесі реалізації норм радянського права	141

РАЗДЕЛ 3

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	147
Юридична наука і управління	149

Проблема активизации человеческого фактора в управлении государственными и общественными делами	152
Личностный подход в теории и практике государственного управления	156
Повышение роли советского права в государственном управлении	163
Процессуально-правовое обеспечение социалистической законности в государственном управлении	167
Правове забезпечення нововведень у теорії та практиці державного управління	170
Управлінсько-правова підготовка державних службовців	174
Структура законодательства о советском государственном управлении	177
Развитие советским конституционализмом ленинской теории государственного управления	181
Использование социалистического права в организации государственного управления	197

РАЗДЕЛ 4

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	207
Соціалістичному самоврядуванню народу — надійну правову основу	209
Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний підхід	212
Легитимность местного самоуправления — критический анализ законодательства	216
Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування	217
Державний суверенітет і місцеве самоврядування в умовах формування правової держави України	223
Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика на початку ХХІ століття	227
Конституционно-правовое обеспечение местного самоуправления	229
Интерес в системе местного самоуправления	236
Досвід доктринальної участі у муніципальній правотворчості	243

РАЗДЕЛ 5

ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРАВА	261
Человеческое измерение права: доктринальная ретроспектива и современная постановка проблемы	263
Глобализация доктрины и стандартов прав и свобод человека	271
Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні	279
История, теория и практика прав человека (обсуждение вузовской программы).	284
Конституционное положение человека в государстве и обществе Украины.	286
Верховенство права — принцип практической деятельности государства и общества	288
Конституционная свобода и равенство людей.	289
Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика	290
Inter-Ethnic Relations In Ukraine	296
Национальные меньшинства в правовом государстве	301
Правовые системы Украины и России перед Европейским судом по правам человека (на материалах дела «Совтрансавто-Холдинг» против Украины)	304

РАЗДЕЛ 6

СОВРЕМЕННАЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТИКА	309
Конституціоналістика у складі юридичних терміно-понять	311
Опыт введения в конституционное право Украины	315
Конституціоналізація державного та суспільного життя в Україні	327
Современный конституционализм в Украине	334

Конституция — системообразующая основа права Украины:	
прикладные проблемы.	345
Конституция — основной закон государства и общества	347
Конституционный строй государства и общества	353
Суверенитет Украины: конституционная регламентация	358
Основной закон нуждается в защите (читая послание Президента)	362
Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні	366
Доктринальний вимір деяких конституційно-компетенційних проблем парламенту та президента України	370
Президентська республіка — різновид республіканської форми правління	379
Судебная защита права собственности: публичный императив и частный интерес	383
Доктрина в діяльності Конституційного Суду України.	386
Питання правового регулювання, теорії і практики виборчої кампанії	390
Правова культура в системі сучасного конституціоналізму	394
Тезаурус з конституціоналістики.	395

РАЗДЕЛ 7

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ 401

Конституционная реформа и конституционная модернизация:	
методология определения и взаимоотношения.	403
Доктринальное сопровождение конституционных преобразований.	409
Европейское измерение конституционных преобразований в Украине.	417
Формирование нормативно-правовой модели конституционного строя Украины.	424
Перспективы конституционных преобразований в условиях действия конституции Украины.	445
Рестарт конституционной реформы.	455
Предпосылки современной судебно-правовой реформы в Украине.	459
Конституційні засади реорганізації державного устрою України в умовах адміністративної реформи.	465
Инновационная реконструкция конституционно-правовой модели	468
административно-территориального устройства	468
Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации	477
Избирательная система Украины: преемственность современного этапа реформы.	479
Науково-прикладне значення спадщини М. Драгоманова для перспектив державного устрою сучасної України.	486
Конституционные идеи Л. П. Юзькова и европейское измерение конституционно-реформаторских перспектив в Украине	489

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ 495

1. Хронологический указатель печатных работ	497
2. Составитель, редактор, член редакционных коллегий (советов).	514
3. Литература об общественной и научной деятельности	517
4. Авторефераты диссертаций ученых Одесской юридической академии, защищенных под руководством М. Ф. Орзиха.	532
5. Участие в научных, научно-практических конференциях, симпозиумах с предоставлением докладов, научных сообщений.	533
6. Библиография	538
7. Алфавитный указатель названий опубликованных работ	540
8. Указатель имен.	546

Консолідація наукової спадщини М. П. Орзіха в цьому виданні проведена з метою систематизації обґрунтованих автором положень, що формують методологічну та теоретичну базу наукових досліджень, що проводяться в Національному університеті «Одеська юридична академія» і фінансуються Міністерством освіти і науки України за рахунок Державного бюджету України.

Різноманітність наукових інтересів М. П. Орзіха відобразилася у віхах його дослідницьких робіт, написаних у період з 1955 до 2015 р. (деякі роботи публікуються вперше).

Основна частина збірника вибраних праць складається з семи розділів — семи сфер наукових інтересів науковця, в кожній з яких він став класиком, залишаючись при цьому активним дослідником, живим прикладом для прийдешніх поколінь.

Підготовка біобібліографічного покажчика проводилася на основі фонду наукової бібліотеки Національного університету «Одеська юридична академія» та бібліотек міста Одеси. Усі виявлені публікації описані у відповідності з існуючими правилами і систематизовані в розділах у хронологічному й алфавітному порядку.

Підбір матеріалів для бібліографічного покажчика проведено за період з 1946 до 2014 р. Видання, що не переглянуті *de visu*, відзначені астериском. Довідковий апарат складається з назв опублікованих праць і покажчика імен.

Наукове видання

ОРЗІХ Марк Пилипович

ВИБРАНІ ПРАЦІ

Ювілейне видання

до 90-річчя з дня народження

Укладачі:

КРУСЯН Анжеліка Романівна,
ЄЗЕРОВ Альберт Анатолійович

Технічні редактори

А. А. Езеров, Ю. Д. Батан, Д. С. Терлецький,
О. В. Олькіна, І. М. Петрів, І. Ю. Средницька, С. В. Лазаренко

Дизайн, верстка, обкладинка В. І. Костецький

Формат 60х84/8. Ум. друк. арк. 66,03 + 0,47. Тираж 100 прим. Зам. № 171 (20).

ТОВ «Видавництво «Юридична література»

65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 7

Тел.: 0 (48) 777-48-79, 728-75-45

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4284 від 23.03.2012 р.